

# Tribunal de Contas do Estado do Ceará

## Relatório Preliminar de Auditoria

**EXAME DE AÇÕES GOVERNAMENTAIS DO ESTADO DO CEARÁ RELACIONADAS COM A META 3 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE 2014-2024), INSTITUÍDO PELA LEI 13.005/2014, QUE PREVÊ A UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR AOS JOVENS DE 15 A 17 ANOS.**

## **LISTA DE SIGLAS**

- APAECE** - Associação de Apoio aos Pais e Alunos do Estado do Ceará
- APEOC** - Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará
- APRECE** - Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará
- ASSEEC** - Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará
- ATRICON** – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
- CAQ** – Custo Aluno Qualidade
- CNE** – Conselho Nacional de Educação
- CNTE** - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- COAVE** - Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação
- CODEA** - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem
- CONSED** - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
- COPEP** - Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais
- COPEM** – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
- CREDE** – Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
- EJA** – Educação de Jovens e Adultos
- EM** – Ensino Médio
- ENEM** – Exame Nacional do Ensino Médio
- FEE** - Fundo Estadual de Educação
- FISC-EDUCAÇÃO** - Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação
- FNE** – Fundo Nacional de Educação
- FUNDEB** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- IDE-MÉDIO** - Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio
- IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- INEP** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- INTOSAI** – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

**IRB** – Instituto Rui Barbosa

**LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

**MEC** – Ministério da Educação

**NAPE** - Núcleo de Atendimento Pedagógico Especializado

**PAIC** – Programa de Alfabetização na Idade Certa

**PAR** – Plano de Ações Articuladas

**PCCS** – Plano de Cargos, Carreiras e Salários

**PEE** – Plano Estadual de Educação

**PNAD** – Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio

**PNE** – Plano Nacional de Educação

**SAEB** - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

**SEFOR** – Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza

**SIGE** – Sistema de Informações Gerenciais

**SPAECE** - Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará

**SECEXEDUCAÇÃO** – Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do Tribunal de Contas da União

**SECEX/BA** – Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Estado da Bahia.

**SEDUC** – Secretaria da Educação do Estado do Ceará

**SESA** – Secretaria de Saúde do Estado do Ceará

**STDS** – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

**TCE/CE** – Tribunal de Contas do Estado do Ceará

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**UNCME** – União dos Conselhos Municipais de Educação

**UNDIME** - União dos Dirigentes Municipais de Educação

## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 – Estrutura do Questionário

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Comparativo PNE X PEE

QUADRO 2 - Escala de avaliação

QUADRO 3 - Notas de avaliação do Eixo 1 – Ceará, Nordeste e Brasil

QUADRO 4 - Comparativo PNE X PEE – Eixo 1

QUADRO 5 - Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 1

QUADRO 6 - Notas de avaliação do Eixo 2 – Ceará, Nordeste e Brasil

QUADRO 7 - Comparativo PNE X PEE – Eixo 2

QUADRO 8 - Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 2

QUADRO 9 - Notas de avaliação do Eixo 3 – Ceará, Nordeste e Brasil

QUADRO 10 - Comparativo PNE X PEE – Eixo 3

QUADRO 11 - Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 3

QUADRO 12 - Notas de avaliação do Eixo 4 – Ceará, Nordeste e Brasil

QUADRO 13 - Comparativo PNE X PEE – Eixo 4

QUADRO 14 - Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 4

QUADRO 15 - Notas de avaliação do Eixo 5 – Ceará, Nordeste e Brasil

QUADRO 16 - Comparativo PNE X PEE – Eixo 5

QUADRO 17 - Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 5

## **LISTA DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica – Brasil – 2004-2014

GRÁFICO 2 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou possuía educação básica completa – Brasil – 2004 -2014

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	06
1.1 Antecedentes	06
1.2 Identificação do objeto de auditoria	09
1.3 Objetivo e escopo de auditoria	09
1.4 Procedimentos e Metodologia	17
1.5 Forma de organização do relatório	21
<b>2. VISÃO GERAL</b>	22
2.1 Considerações iniciais	22
2.2 Panorama Geral	22
2.3 Plano Nacional de Educação	24
2.4 Meta 3 do PNE	28
2.5 Indicadores da Meta 3 do PNE	30
2.6 O Plano Estadual de Educação	33
2.7 Meta 3 do PEE	35
2.8 1º Ciclo de monitoramento do PNE	40
2.9 Legislação pertinente	41
<b>3. ANÁLISE DOS DADOS</b>	46
3.1 Objetivos do capítulo	46
3.2 Contextualização	48
3.3 Eixos investigados	50
3.3.1 Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade – Acesso/ dimensionamento da oferta de vagas – Eixo 1	50
3.3.2 Evasão, abandono e busca ativa – Eixo 2	55
3.3.3 Acompanhamento escolar do aluno – Eixo 3	60
3.3.4 Política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento (Eixo 4)	64
3.3.5 Funcionamento e o nível de maturidade dos arranjos institucionais previstos nos artigos 7º a 11 da Lei 13.005/2014 (Eixo 5)	69
<b>4. CONCLUSÃO</b>	81
<b>5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO</b>	86
<b>6. APÊNDICES</b>	87
Apêndice I – Modelo do Questionário de Autoavaliação	87
Apêndice II – Questionário respondido pela SEDUC	121
Apêndice III – Quadro Resumo dos setores responsáveis pela implementação da Meta 3 do PEE e as ações vinculadas às respectivas estratégias	129
Apêndice IV – Quadro Resumo dos setores responsáveis pela implementação da Meta 7 do PEE e as ações vinculadas às respectivas estratégias	140
Apêndice V – Quadro Resumo dos arranjos institucionais e ações para o cumprimento do PEE	142

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 Antecedentes**

A presente auditoria visa ao **exame de ações governamentais relacionadas com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos ao final de 2016** e insere-se no contexto da auditoria coordenada do Ensino Médio, realizada em 2013 por 29 (vinte e nove) tribunais de contas subnacionais, sob a supervisão do TCU.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE aderiu, em março de 2013, ao Acordo de Cooperação celebrado entre Tribunal de Contas da União – TCU, Instituto Rui Barbosa – IRB e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON, para realização de auditoria coordenada na função educação, com foco nos problemas que afetam a qualidade da educação na etapa do ensino médio, especificamente quanto aos eixos Gestão Escolar e Infraestrutura dos estabelecimentos de ensino.

Os trabalhos executados por este Tribunal encontram-se consolidados no Processo nº 04072/2013-6, cujo relatório de auditoria, após a devida manifestação do gestor máximo da Secretaria da Educação quanto às fragilidades identificadas, originou a Resolução nº 3782/2014, que apontou 31 (trinta e uma) recomendações àquele órgão para melhoria do ensino médio no Estado, posteriormente ratificada pela Resolução nº 1879/2016, que acatou o Plano de Ação apresentado pela SEDUC para implementação das atividades, bem como determinou o primeiro monitoramento para verificar o seu cumprimento.

O monitoramento faz parte do ciclo de atividades a ser desenvolvida no âmbito das auditorias operacionais e objetiva acompanhar as providências consignadas no plano de ação apresentado pela entidade em resposta às recomendações e/ou determinações exaradas pelo Tribunal, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação.

De forma inédita, propôs o TCU a realização do monitoramento conjunto pelos tribunais de contas das deliberações dirigidas aos órgãos e entidades no âmbito da citada Auditoria Coordenada no Ensino Médio, também sob a sua coordenação, assim como ocorreu com a fase de planejamento e execução da auditoria.

A ação de monitoramento em questão é oriunda de novo Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa, publicado no Diário Oficial da União de 18/7/2016, cuja adesão pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará ocorreu em agosto/2016.

Nos termos do plano de trabalho anexo ao referido Acordo de Cooperação, o monitoramento conjunto das deliberações lavradas no âmbito da Auditoria Coordenada de 2013 deve “demonstrar o estágio de implementação das determinações e recomendações dirigidas ao MEC e às secretarias de educação, os avanços obtidos após a auditoria realizada em 2013 e os problemas ainda persistentes no ensino médio.”

Paralelamente ao monitoramento, o acordo de cooperação entre TCU, IRB e ATRICON, previu também uma nova ação de fiscalização, qual seja, exame de ações

governamentais relacionadas com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos ao final de 2016. O TCE/CE igualmente aderiu a esta propositura, o que originou a presente auditoria.

A nova ação de fiscalização configura uma extensão da Auditoria Coordenada do Ensino Médio iniciada em 2013 e visa estabelecer um confronto entre as estratégias relacionadas ao ensino médio, consolidadas na Meta 3, constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, e aquelas estabelecidas no Plano Estadual de Educação (PEE) 2016-2024.

A meta 3 do PNE tem como objetivo **universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).**

Ressalte-se que a questão não foi abordada quando da realização da auditoria coordenada realizada em 2013 em virtude de o Plano Nacional de Educação, ora em vigor, ter sido aprovado somente em 25/06/2014, por meio da Lei Federal nº 13.005/2014, a despeito da tramitação, desde 2010, do Projeto de Lei nº 8035/2010, que tratava da aprovação do novo PNE, que vigoraria de 2011 a 2020.

Resta ainda a esclarecer, que a propositura do TCU, para a realização desta fiscalização em conjunto, decorre do Acórdão nº 528/2015, de 18/03/2015, que apreciou o Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) de 2014, determinando, dentre outras deliberações, à Secretaria-Geral de Controle Externo que (item 9.5):

**(...) institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar. (grifos nossos).**

Posteriormente, por meio do Acórdão nº 795/2016 – TCU – Plenário, de 06/04/2016, lavrado no Processo TC 011.350/2015-6, decidiu aquela Corte de Contas aprovar a metodologia de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014/2024, consoante sistemática de trabalho apresentada por sua Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, quando deliberou:

**9.2. determinar à Segecex que, por meio de suas unidades técnicas, sob coordenação da SecexEducação e supervisão da Cosocial:**

**9.2.1. adote ações e procedimentos para viabilizar o trabalho de acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo Tribunal, dentre eles (i) a articulação com os demais tribunais de contas subnacionais, para fomentar estratégias de cooperação e atuação conjunta no acompanhamento dos planos de educação, e (ii) o desenvolvimento e a estruturação de banco de dados voltado ao registro de informações sobre o acompanhamento do PNE 2014-2024; (grifos nossos).**

**9.3. dar ciência da metodologia aprovada à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) de modo a subsidiar discussões e ações a serem adotadas no que tange à Resolução Atricon 3/2015, que aprovou as diretrizes relacionadas à temática “controle externo nas despesas com educação”;**

Tal decisão vai ao encontro do princípio da descentralização da gestão educacional no Brasil, notadamente quanto à educação básica, que inclui a educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio. Para a realização de ações de controle, a depender do alcance da jurisdição do Tribunal, há necessidade de estabelecimento de parcerias ou acordos de cooperação entre os tribunais de contas brasileiros, para aumentar a repercussão e efetividade do trabalho de acompanhamento.

Não obstante a ação conjunta englobar o PNE e os planos estaduais de educação, considerando que já se encontrava em curso a Auditoria Coordenada do Ensino Médio, mostrava-se plausível que a articulação entre os TCs para o acompanhamento do Sistema Nacional de Ensino começasse pelo ensino médio, como ora se processa.

Relevante trazer à colação a Resolução ATRICON nº 3/2015, que aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon, relacionadas à Temática “**Controle externo dos recursos públicos destinados à educação**” e que tem como objetivo disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas aprimorem seus regulamentos, procedimentos, ferramentas e práticas no que se refere ao controle externo dos recursos destinados à educação, com foco no Plano Nacional de Educação.

Destacam-se as seguintes diretrizes, que se coadunam diretamente com a ação de controle ora em execução:

5. Os Tribunais de Contas deverão acompanhar a elaboração e a execução dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, de modo a zelar pelo cumprimento das metas e estratégias fixadas em conformidade com os parâmetros e prazos da Lei Federal nº 13.005/2014.

5.1 Para efeito dessa diretriz, os Tribunais deverão analisar, de acordo com suas competências legais, a compatibilidade entre os planos de educação, de modo a verificar também se as metas nacionais foram desdobradas adequadamente nos âmbitos estadual e municipal.

.....  
12. O controle externo preventivo e concomitante dos recursos da educação deverá abranger, entre outros:

a) O acompanhamento, monitoramento do cumprimento das metas e estratégias parciais e finais dos planos de educação, incluída a avaliação de indicadores capazes de aferir estágios intermediários;

.....  
14. Os Tribunais de Contas deverão promover ações de controle para a garantia do direito à educação básica com qualidade previsto na Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais.

14.1. Para efeito desta diretriz, deverão ser estabelecidas ações de controle que se destinem a contribuir para o alcance das seguintes metas, bem como a verificar seu efetivo cumprimento:

.....  
Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Aprovar resoluções orientativas aos Tribunais de Contas sobre temas relevantes, encontra amparo no Estatuto da ATRICON que prevê, dentre seus objetivos, coordenar a implantação, nos tribunais de contas do Brasil, de um sistema integrado de controle da administração públicas, buscando a uniformização de procedimentos e garantindo amplo acesso do cidadão à informações respectivas.

Não se trata de estabelecer vinculação das cortes de contas subnacionais às decisões preferidas pelo Tribunal de Contas da União mas reconhecer o relevante papel do controle externo no processo de monitoramento do PNE e, conseqüentemente, dos planos estaduais e



municipais de educação. Tal ação tem que ser sistêmica como forma de contribuir com o pacto federativo de alavancar a educação nacional. À respeito, destaca-se a preocupação recorrente com o fortalecimento da colaboração entre os entes federados ao longo do texto da Lei nº 13.005/2014.

Por fim, cita-se que as fragilidades apontadas por este Tribunal quando da realização da Auditoria Coordenada do Ensino Médio, especificamente quanto ao Eixo Gestão Escolar, denotam deficiências quanto ao planejamento, execução e monitoramento das ações ao encargo da Secretaria Estadual de Educação, que já seriam, por si só, suficientes para comprometer o atingimento da Meta 3 do PNE 2014-2024, ainda que o referido Plano não tivesse sido aprovado à época da execução da auditoria (2013), justificando, portanto, a participação do TCE/CE na parceria proposta pelo TCU.

Da mesma forma concluiu o TCU no âmbito da citada Auditoria Coordenada – Acórdão nº 618/2014 – Plenário, lavrado no Processo TC nº 007.081/2013-8. Entre os achados de auditoria, destacou-se o risco de não atingimento da Meta 3 do PNE 2014-2024 pois, além do atendimento escolar para a população de quinze a dezessete anos encontrar-se prejudicada pela defasagem em relação à série-idade, apontou-se a necessidade de suprir o déficit de pelo menos 32 mil vagas potenciais em todo o país, como também a carência de pelo menos 32 mil professores do ensino médio com formação específica nas disciplinas obrigatórias e a elevada quantidade de professores sob o regime especial de contratação temporária em algumas redes de ensino, que superavam os 60%.

## **1.2 Identificação do objeto**

Examinar as ações governamentais do Estado do Ceará relacionadas com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos ao final de 2016.

## **1.3 Objetivo e escopo**

À luz do art. 7º, §3º da Lei Federal nº 13.005/2014, que determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios devam criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das Metas do Plano Nacional de Educação, o objetivo desta auditoria é *examinar as estratégias governamentais traçadas no Plano Estadual de Educação – PEE 2016-2024 para implementação das estratégias constantes da Meta 3 do PNE, qual seja, a universalização do ensino médio e a elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).*

Para o exame das estratégias relacionadas aos planos de educação foi definida na **fase do planejamento da fiscalização coordenada** a seguinte questão de auditoria, considerando que o objetivo de todo e qualquer trabalho conjunto dos TCs é a obtenção de um diagnóstico nacional a ser consolidado pelo TCU:

*Os órgãos estaduais e federais responsáveis pela condução da política de educação dispõem de estruturas e adotam boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual ou municipal de educação no que tange ao ensino médio.*

Para a execução dos trabalhos por cada tribunal partícipe coube a adaptação da referida questão de acordo com a sua jurisdição.

*In casu*, a verificação por parte deste TCE/CE amparou-se na seguinte questão:

***O órgão estadual responsável pela condução da política de educação dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual de educação no que tange ao ensino médio?***

Importante esclarecer que, não obstante a Meta 3 do **PNE** contemple na integralidade as estratégias voltadas à universalização do ensino médio, as atividades de controle abrangeram outras ações que se vinculam ao alcance do referido objetivo. É o caso das Estratégias 7.9 e 7.19 da Meta 7, qual seja:

**fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:**

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Ressalte-se, ainda, que a avaliação debruçou-se também nos arranjos institucionais previstos no texto da própria Lei Federal nº 13.005/2014 (art. 7º a 11), necessários à implementação de todas as metas do PNE e não somente da Meta 3.

Assim, tomando como referência o Plano Nacional de Educação, o escopo do trabalho coordenado foi definido com o intuito de contemplar os seguintes eixos da Meta 3 do ensino médio: a) **acesso e dimensionamento da oferta de vagas** (Meta 3 - Estratégia 3.11); b) **evasão, abandono e busca ativa** (Meta 3 - Estratégias 3.9 e 3.13); c) **acompanhamento do aluno** (Meta 3 - Estratégias 3.5 e 3.8); d) **política para atendimento a escolas com menor rendimento** (Meta 7 - Estratégias 7.9 e 7.19); e e) **nível de maturação dos arranjos institucionais abordados no texto da Lei 13.005/2014 (arts. 7º a 11).**

Coube a cada tribunal de contas partícipe adequar os procedimentos de forma a avaliar o plano de educação aprovado pelo respectivo ente jurisdicionado no que diz respeito às **estruturas e boas práticas de governança** a serem implementadas e que darão suporte ao alcance dos resultados definidos para cada um dos citados eixos do ensino médio até o final do ciclo, no caso 2024.

Destaca-se, portanto, que o enfoque da presente análise são os fatores de governança estabelecidos pelo ente estatal avaliado para a universalização do ensino médio. Trata-se de uma primeira ação de controle pelos TCs quanto ao acompanhamento, nos três níveis de governo, dos planos de educação, especificamente no que tange ao ensino médio, que deverão ser objeto de acompanhamento no decorrer de toda a sua execução.

A respeito, vale trazer à colação, a definição assentada no *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (TCU, 2014):

O enfoque da análise (...) não se concentra de forma prioritária no desempenho da gestão das políticas públicas em si, tendo em vista que focaliza a qualidade dos fatores estruturais que aumentam a probabilidade de que os resultados previstos sejam alcançados, ao mesmo tempo em que fomenta a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos.

No caso deste Tribunal, o trabalho centrou-se na **Lei Estadual nº 16.025/2016**, que aprovou o **Plano Estadual de Educação – PEE 2016-2024**. Assim como ocorreu com o plano nacional, identificou-se as estratégias constantes primordialmente na Meta 3, mas também algumas da Meta 7 e os arranjos institucionais definidos no citado normativo.

Nesta linha de raciocínio, o quadro abaixo espelha as estratégias do PEE, por eixo, e arranjos institucionais a serem avaliados por este Tribunal, estabelecendo um paralelo com aquelas constantes do PNE de forma a permitir uma visão sistêmica dos planos de educação da União e do Estado do Ceará:

**QUADRO 1  
Comparativo PNE X PEE**

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
<b>Acesso e dimensionamento da oferta de vagas</b>	<b>META 3</b>	<b>3.11</b> - redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);	<b>META 3</b>	3.19 - promover políticas de equidade na oferta de Ensino Médio, com especial atenção às áreas de maior vulnerabilidade no Estado, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;
				3.24 - implementar estudo de demanda estadual para atender de forma equitativa a oferta da matrícula para o Ensino Médio nas diversas comunidades, bairros e cidades;
				3.27 - manter e expandir a oferta de matrículas gratuitas de Ensino Médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;
				3.29 - desenvolver formas alternativas de oferta do Ensino Médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
<b>Evasão, abandono e busca ativa</b>	<b>META 3</b>	<b>3.9</b> - promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;	<b>META 3</b>	3.1 - identificar as maiores causas da evasão e abandono dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que não estão estudando e promover busca ativa, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social, desenvolvendo mecanismos que estimulem a permanência dos estudantes na escola, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;
		<b>3.13</b> - implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;		3.8 - reestruturar e implementar a avaliação processual e sistêmica do ensino-aprendizagem, objetivando a melhoria da qualidade do ensino e buscando a redução da repetência e evasão;
				3.20 - implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;
<b>Acompanhamento do aluno</b>	<b>META 3</b>	<b>3.5</b> - manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;	<b>META 3</b>	<b>3.4</b> - fortalecer e reformular regionalmente o Programa Mais Educação, bem como ainda criar e apoiar outros programas de atividades complementares escolares, assegurando infraestrutura física adequada e formação dos profissionais, com contrapartida financeira do Governo Estadual, como forma de viabilizar o reforço aos

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
		<b>3.8</b> - estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;		alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, reduzindo a quantidade de reprovações e evasões no Ensino Fundamental
<b>Política para atendimento a escolas com menor rendimento</b>	<b>META 7</b>	<b>7.9</b> - disponibilizar e ampliar acervo literário voltado para o público infanto-juvenil, facilitando o acesso à cultura e incentivo à leitura, contemplando as várias áreas do conhecimento;	<b>META 7</b>	7.19 - criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;
		<b>7.19</b> - criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;		
<b>Nível de maturação dos arranjos institucionais</b>	Art. 5º, I a IV, da Lei nº 13.005/14	Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PNE.	Art. 4º, I a VIII, da Lei nº 16.025/16	Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PEE.
	Art. 5º, §1º, I, da Lei nº 13.005/14	Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet.	Art. 4º, §1º, I, da Lei nº 16.025/16	Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações.
	art. 5º, §1º, II, da Lei nº 13.005/14	Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.	Art. 4º, §1º, II, da Lei nº 16.025/16	Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.
	art. 5º, §1º, III, da Lei nº 13.005/14	Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.	Art. 4º, §1º, III, da Lei nº 16.025/16	Analisar e propor estratégias de investimento público em educação para atender o cumprimento das metas do PEE.

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
	art. 5º, §3º, da Lei nº 13.005/14	Avaliar, no quarto ano de vigência do PNE, a meta progressiva do investimento público em educação, que poderá ser ampliada por meio de lei.	-	-
	-	-	Art. 4º, §1º, IV, da Lei nº 16.025/16	Assegurar, aos alunos inseridos neste PEE, a ascensão ao ano subsequente, exclusivamente, mediante critério meritocrático e de desempenho.
	art. 6º, da Lei nº 13.005/14	Realizar pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.	Art. 6º, da Lei nº 16.025/16	Promover, em colaboração com municípios e União, pelo menos duas conferências estaduais de educação até o ano de 2024, com intervalo de quatro anos entre elas.
	art. 6º, §1º, i, da Lei 13.005/14	Acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas.	-	-
	art. 6º, §1º, II, da Lei nº 13.005/14	Promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais e municipais que as precedem.	-	-
	-	-	Art. 6º, §2º, da Lei nº 16.025/16	Disponibilizar no sítio eletrônico do Estado do Ceará, as datas das conferências estaduais, em ambiente de fácil acesso e publicadas com antecedência de 30 (trinta) dias.
	art. 7º, §3º, da Lei 13.005/14	Criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais de educação.	-	-
	art. 7º, §6º, da Lei nº 13.005/14	Criar instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Art. 7º, da Lei nº 16.025/16	Manter regime de colaboração com a participação da União para implemento das metas e estratégias do PEE, compartilhando responsabilidades e instituindo instância permanente de

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
	art. 7º, §7º, da Lei nº 13.005/14	Criar instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre Estado e os respectivos Municípios		negociação, cooperação e pactuação entre gestores municipais e estaduais de educação.
	art. 8º da Lei 13.005/14	Adequar os Planos de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao PNE	-	-
	-	-	Art. 7º, §1º, da Lei nº 16.025/16	Divulgar, em colaboração com os municípios, o PEE e a progressiva implementação das estratégias para a concretização das metas constantes do anexo único da Lei.
	Art. 8º, §2º, da Lei nº 13.005/14	Garantir a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Art. 9º, § único, da Lei nº 16.025/16	Garantir a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração do próximo PEE.
	Art. 9º da Lei nº 3.005/14	Aprovar leis, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	-	-
	art. 10 da Lei 13.005/14	Formular o PPA, a LDO e a LOA, nos Estado, no Distrito Federal e nos Municípios de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.	-	-
	Art. 11 da Lei 13.005/20	Constituir fonte de informação para avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação	-	-

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
	14	de políticas públicas.		
	Art. 12 da lei 13.005/14	Construir e divulgar, com periodicidade máxima de 2 anos, (a) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e (b) indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes	-	-
	Art. 12 da lei 13.005/14	Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.	Art. 13 da Lei nº 16.025/16	Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PEE, o Poder Executivo encaminhará a Assembleia Legislativa, o projeto de lei referente ao Plano Estadual de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.
	Art. 13 da Lei 13.005/2014	Instituir, no prazo de dois anos de publicação do PNE, do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e	Art. 11 da Lei nº 16.025/16	Atualizar, no prazo de 2 anos, o sistema Educacional de Educação, em regime de colaboração com a União e municípios, de acordo com a Lei 13.005/2014.



EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
		estratégias do Plano Nacional de Educação.		

Fonte: Elaboração própria

#### 1.4 Procedimentos e Metodologia

O exame das ações governamentais do Estado do Ceará relacionadas com a Meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos ao final de 2016 insere-se no contexto da auditoria coordenada do Ensino Médio, realizada em 2013 por 28 (vinte e oito) tribunais de contas, sob a supervisão do TCU.

Como justificativa para ação conjunta entre os TCs, menciona-se, em sentido amplo, o já citado Acórdão nº 795/2016 – TCU – Plenário, de 06/04/2016, lavrado no Processo TC 011.350/2015-6, em que restou assente a necessidade de acompanhamento pelos tribunais de contas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e planos estaduais e municipais, adequados ou elaborados em consonância com o PNE.

Para este tipo de fiscalização, o TCU utiliza-se do acompanhamento, que é um instrumento de fiscalização, previsto no art. 241 do Regimento Interno, e realiza-se de forma concomitante à execução de atos de gestão.

**Art. 241. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para:**

**I – examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e**

**II – avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.** (Grifos nossos).

À respeito, vale destacar os seguinte trechos do Acórdão nº 795/2016 – TCU – Plenário, que pode ser considerado o alicerce da fiscalização conjunta, ora em execução:

**154. (...) No caso brasileiro, o Plano Nacional de Educação, de vigência decenal, assume, sem dúvida, um pilar básico da política educacional delineada para o país.**

.....  
**157. A fase de implementação encontra-se intimamente relacionada ao alcance dos objetivos definidos no desenho da política pública e representa, em suma, a coordenação interinstitucional e a capacidade de mobilizar recursos, como elementos de adaptação à dinâmica de execução dos programas e ações. Com o início da implementação da política, procede-se ao seu acompanhamento e, passado determinado período, promove-se a avaliação dos seus resultados, que pode conjugar análises distintas, associadas, por exemplo, à eficácia, eficiência ou qualidade e adequação dos serviços prestados.** (Grifos nossos).

Considerando a descentralização da gestão educacional no Brasil, notadamente quanto à educação básica, ações de controle, a depender do alcance da jurisdição do Tribunal, podem demandar o estabelecimento de parcerias ou acordos de cooperação com outros tribunais de contas brasileiros, para aumentar a repercussão e efetividade do trabalho de acompanhamento.

Conjugado a isto, a necessidade de extensão dos trabalhos realizados em 2013 decorre das próprias conclusões que integram o Acórdão nº 618/2014 – TCU – Plenário, lavrado no Processo nº TC-007.081/2013-8, que apreciou o relatório da SecexEducação, referente aos aspectos sistêmicos nacionais do ensino médio e à atuação do MEC – Ministério da Educação e Cultura no âmbito da multicidadada auditoria coordenada.

Asseverou a Corte de Contas federal naquela oportunidade, que “*Há risco de não atingimento da meta 3 do PLPNE em 2016, em razão da insuficiência de infraestrutura alocada ao ensino médio*”. É que à época da referida auditoria, 2013, o PNE 2011-2020, que deveria vigor desde 2011, ainda tramitava no Congresso Nacional (PL 8.035/2010) e a citada meta tinha como objetivo “*Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%*”.

A respeito, cita-se o seguinte trecho do relatório de auditoria, que integra o referido Acórdão:

**58. A meta 3 pode, portanto, ser traduzida como um compromisso do estado em alcançar uma taxa frequência de 100% para a população de 15 a 17 anos até 2016 e uma taxa de escolarização líquida de 85% até o término da vigência do Plano. Em outras palavras, todos os jovens de 15 a 17 anos devem estar na escola e, pelo menos 85% deles, cursando o ensino médio, que é etapa educacional adequada para essa faixa etária.**

Neste sentido, dada a responsabilidade mútua dos entes federativos, firmou-se novo acordo de cooperação entre Tribunal de Contas da União, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), em agosto/2016, para nova fiscalização na área do ensino médio, desta feita para o exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do atual Plano Nacional de Educação, objeto do presente trabalho, bem como o monitoramento das deliberações proferidas no âmbito da auditoria coordenada do ensino médio realizada em 2013.

Tendo em vista que o PNE tem a vigência de 2014 a 2024, o objetivo da fiscalização em foco não se refere a um avaliação do atingimento da Meta 3 e de suas estratégias mas, sim, verificar se as ações a serem implementadas por cada unidade federativa contribuirão para o seu alcance, cabendo a cada TC verificar de acordo com sua jurisdição. No caso do Estado do Ceará, o Plano Estadual de Educação foi aprovado somente em maio/2016.

O exame das estratégias relacionadas à Meta 3 do PNE, que ora se processa, amparou-se nos preceitos estabelecidos no *Guia para Auditoria Cooperativas* da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI e utilizou elementos de auditoria operacional, modalidade que se adequa à análise de arranjos institucionais e questões de governança, conforme assentado no *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*, elaborado pelo Tribunal de Contas da União.

Pelo modelo delineado no novo Acordo de Cooperação celebrado em 2016 entre TCU, IRB e ATRICON, a Corte de Contas assumiu o papel de entidade coordenadora do trabalho, realizado em parceria com o Grupo Temático de Auditoria Operacional (GAO) do IRB. No âmbito do TCU, a Secretaria de Controle Externo na Bahia (Secex-BA) atua como unidade coordenadora da fiscalização, com apoio da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), inclusive promovendo a realização de oficina presencial em Salvador destinada a: a) validar a matriz de planejamento em conjunto com membros das equipes dos

tribunais de contas participantes; b) orientar sobre os procedimentos a serem adotados na fase de execução da fiscalização e sobre a elaboração do relatório individual e do sumário executivo.

A etapa do planejamento das duas ações de fiscalização, qual seja, 1) monitoramento das deliberações decorrentes da auditoria coordenada realizada em 2013; e 2) o exame das estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do atual Plano Nacional de Educação, incluiu inicialmente a capacitação à distância, quando foi ministrado o curso “Metodologia de Monitoramento Coordenado no Tema Ensino Médio”, promovido pelo Instituto Serzedello Corrêa no período de 15/8/2016 a 2/9/2016, que incluiu o **Módulo 3 – Estudo da Meta 3 do PNE e de suas respectivas estratégias e debate sobre proposições de escopo e de questões a serem examinadas**. Durante o treinamento foram realizadas atividades para **subsidiar a elaboração da matriz de planejamento da fiscalização coordenada**.

O referido módulo de treinamento teve como objetivo geral conhecer a Meta 3 do PNE e as estratégias adotadas pela União e pelos demais Entes Federados para implementação da referida meta.

Para atingir o objetivo geral proposto, foram abordados três objetivos específicos: (a) conhecer o PNE e, em especial a Meta 3; (b) levantar as estratégias governamentais que estão sendo utilizadas pelos entes federados para implementação da Meta 3; e (c) definir o escopo da auditoria para avaliação das ações que estão sendo levadas a cabo para implementação das estratégias governamentais para implementação da meta 3.

A capacitação foi fundamental à internalização dos conceitos por esta Gerência, em especial quanto às estratégias adotadas pelo PEE do Estado do Ceará para o alcance da Meta 3 do PNE. Ao final, obteve-se elementos suficientes para a elaboração de uma matriz de planejamento única, especialmente quanto à definição do problema e da questão comum de auditoria a ser abordada por cada tribunal de contas partícipe, respeitadas as especificidades quanto à sua jurisdição, de forma a permitir posteriormente a consolidação dos achados.

No segundo momento, foi realizada uma oficina de trabalho presencial, nos dias 19 e 20/09/2016, em Salvador/BA, para discussão e validação da matriz de planejamento, dos procedimentos de execução da fiscalização e da sistemática de consolidação pelo TCU.

Na sequência, coube a cada Tribunal de Contas envolvido desenvolver sua fiscalização e elaborar o respectivo relatório, contando com apoio, se assim necessário. Ao final do processo será elaborado pelo TCU um sumário executivo que sintetizará os principais achados dos levantamentos de cada partícipe, de modo a traçar um diagnóstico nacional acerca das estruturas e boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE no que tange ao ensino médio.

Portanto, os procedimentos e a metodologia adotados por este TCE/CE na realização do exame das estratégias governamentais traçadas no Plano Estadual de Educação – PEE 2016-2024 para implementação das estratégias constantes da Meta 3 do PNE são aqueles definidos na fase do planejamento da fiscalização coordenada e amparou-se na seguinte questão de auditoria:

***O órgão estadual responsável pela condução da política de educação dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à***

***implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual de educação no que tange ao ensino médio?***

Na fase da execução, os procedimentos se constituíram de análise quantitativa e qualitativa, tendo como principais fontes de informação:

1) questionário eletrônico (vide apêndice 1) aplicados aos gestores responsáveis pela política de ensino médio dos entes da Federação, disponibilizado no endereço eletrônico [https://pt.surveymonkey.com/r/PNE\\_Meta\\_3](https://pt.surveymonkey.com/r/PNE_Meta_3); e

2) coleta de dados relacionados à identificação dos órgãos/entidades e respectivos setores que, no nível operacional, são responsáveis pela implementação da Meta 3 do PNE em cada esfera de governo, bem como às ações de governo vinculadas a cada uma das estratégias identificadas.

O questionário eletrônico, elaborado a partir das discussões efetivadas na citada oficina realizada em Salvador-BA, entre o TCU e os demais Tribunais de Contas estaduais partícipes da auditoria coordenada, configura-se como uma autoavaliação pelo Ministério da Educação – MEC e das Secretarias Estaduais de Educação e as suas questões visam ao levantamento de informação sobre aspectos de governança do Planos de Educação no que tange ao ensino médio.

Em princípio, refletem a capacidade do gestor responsável pela política de ensino médio de **gerir adequadamente** a agenda de metas e estratégias, agrupadas nos seguintes eixos: 1) Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade Acesso/dimensionamento da oferta de vagas; 2) Evasão, abandono e busca ativa; 3) Acompanhamento escolar do aluno; 4) Políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento; e 5) Arranjos institucionais previstos no PNE e demais planos de educação.

A tabela a seguir apresenta a estrutura do questionário do presente levantamento, composto por 64 questões (itens) agrupadas nos 05 (cinco) eixos:

**TABELA 1**  
**Estrutura do questionário**

<b>Eixo</b>	<b>Número de itens</b>
Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade - Acesso/dimensionamento da oferta de vagas	11
Evasão, abandono e busca ativa	7
Acompanhamento escolar do aluno	9
Políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento	14
Arranjos institucionais previstos no PNE e demais planos de educação.	23

**Fonte:** Relatório de autoavaliação

O questionário é composto por um conjunto de afirmações, chamadas de itens, agrupados por eixos (1 a 5), devendo o gestor assinalar o ponto da escala que representa, na sua percepção a melhor caracterização para o item analisado. A escala segue o método de

diferenciação semântica, comumente usado em pesquisas qualitativas, que consiste em dar uma nota entre dois conceitos antagônicos;

**QUADRO 2**  
**Escala de avaliação**

<b>NOTA</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>CONCEITO</b>	Discordo totalmente	Discordo parcialmente	Nem concordo e nem discordo	Concordo parcialmente	Concordo totalmente	Prefiro não opinar

**Fonte:** Relatório de autoavaliação

Seguindo os mesmos parâmetros estabelecidos pelo TCU, discordância é o somatório das respostas com notas de 1 a 3. Apesar de a nota 3 não denotar explicitamente uma discordância, ela representa neutralidade, ou seja, não há uma opinião clara à respeito do item questionado e para o trabalho em tela significa que não há impacto positivo ao alcance da meta.

O Tribunal de Contas da União recebeu as respostas de cada jurisdicionado ao questionário, bem como compilou os resultados, promovendo uma comparação da unidade federativa analisada em relação à região a qual pertence e ao Brasil. À exceção de Alagoas, Amazonas e Maranhão, o questionário foi respondido por 23 estados da Federação, pelo Distrito Federal e pelo MEC.

Por sua vez, os dados solicitados diretamente aos órgãos permitiram conhecer as efetivas ações que se almeja implementar para cumprimento de cada uma das estratégias relacionadas ao escopo do trabalho ora executado, informação primordial para se implantar a metodologia de acompanhamento conjunto dos planos de educação, de forma a mitigar os riscos que impedem a universalização do ensino médio. Vale repisar que, além das estratégias relacionadas à Meta 3, identificou-se também algumas constantes da Meta 7 diretamente vinculadas aos propósitos do exame ora realizado (vide apêndices 3, 4 e 5)

No caso do TCE/CE, os procedimentos foram aplicados junto à Secretaria Estadual de Educação - SEDUC, tendo como base a Lei Estadual nº 16.025/2016, que aprovou o Plano Estadual de Educação.

Como demais fontes, foram realizadas entrevistas com alguns atores identificados e análise de documentos e registros da SEDUC e, por fim, consulta a estudos empíricos elaborados pelo MEC e INEP.

### **1.5 Forma de organização do relatório**

O Relatório encontra-se estruturado em 5 (cinco) capítulos, assim distribuídos: 1 - Introdução; 2 - Visão Geral; 3 - Análise de Dados; 4 - Conclusão; e 5 - Proposta de Encaminhamento.

## 2. VISÃO GERAL

### 2.1 Considerações iniciais

Não cabe na presente oportunidade traçar um panorama detalhado acerca do ensino médio no Brasil e no Ceará considerando que o tema foi intensamente dissecado pelo TCU e por este Tribunal quando da realização da auditoria coordenada do ensino médio em 2013 – Processos TC nº 007.081/2013-8 e 04072/2013-6, respectivamente.

Debruça-se agora sobre o Plano Nacional de Educação, pilar básico da política educacional delineada para o País, especificamente sobre a **Meta 3, diretamente relacionada ao ensino médio nacional**, a ser perseguida por todos os entes da Federação, respeitada a autonomia de cada um, que se valeram dos respectivos planos estaduais, distrital e municipais para fixar as estratégias.

No caso do Estado do Ceará, o Plano Estadual de Educação foi aprovado em 30/05/2016, mediante a Lei nº 16.025/2016, para vigorar de 2016 à 2024, o que demonstra, de *per si*, que a realização do presente levantamento se mostra tempestiva e oportuna.

Conforme outrora salientado, o trabalho em epígrafe trata-se de um apêndice daquela ação de controle inicial, haja vista a extemporaneidade da aprovação do citado PNE e demais planos, ocorrida a partir de 2014, em relação aos trabalhos realizados em conjunto pelos TCs em 2013.

### 2.2 Panorama geral

Inicialmente torna-se imperioso ressaltar que a Constituição Federal de 1988 exige o comprometimento de todos os entes federativos com cada uma das metas nacionais de educação como **condição para o avanço na universalização e na qualidade do ensino**, na medida das suas responsabilidades estabelecidas pela Carta Magna. No caso das metas de educação de nível médio envolvem primordialmente o esforço estadual. Portanto, é fundamental que cada uma das estratégias traçadas para a Meta 3 do PNE seja incorporada pelos estados, Distrito Federal e municípios, mantidas as proporções e peculiaridades.

À respeito, as unidades federativas deveriam elaborar ou adequar seus planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da data da publicação do PNE, qual seja, 25/6/2014. É o mandamento insculpido no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014.

O pacto estabelecido desde a Constituição de 88 foi reforçado pela citada lei que aprovou o PNE 2014-2024, ao estabelecer que o Sistema Nacional de Educação deverá ser instituído pelo Poder Público no prazo de 2 (dois) anos a contar da sua publicação, e será responsável pela articulação dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação de suas diretrizes, metas e estratégias do PNE (art. 13).

Destaca-se, ainda, o teor da Estratégia 20.4, *verbis*, estabelecida na Meta 20 do PNE, que busca *ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio:*

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

Ademais, o art. 9º do referido normativo concedeu prazo de até 2 (dois) anos para que os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovassem leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

A partir da EC 59/2009, a Constituição Federal passou a exigir, em seu art. 214, a elaboração decenal do Plano Nacional de Educação – PNE como principal instrumento legal que orienta a atuação dos entes governamentais em relação à educação básica:

**CAPÍTULO III  
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO  
Seção I  
DA EDUCAÇÃO**

**Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:**

- I - erradicação do analfabetismo;**
- II - universalização do atendimento escolar;**
- III - melhoria da qualidade do ensino;**
- IV - formação para o trabalho;**
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.**
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)**

Além de instituir o PNE, a referida Emenda Constitucional nº 59/2009, ao fortalecer a importância, o compromisso e a responsabilidade do Estado com a educação, promoveu alterações substanciais na abrangência que a Carta Magna de 88 até então dedicava ao assunto, com significativa avanço ao garantir o acesso e a permanência ao ensino médio gratuito, na medida em que **estabeleceu a educação básica obrigatória dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade.**

Com a nova redação dada ao art. 208, consolidou-se que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino básico obrigatório e gratuito, abrangendo a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. Cita-se ainda como iniciativa de valorização do ensino médio, a Emenda Constitucional nº 53/2006, que precedeu a EC 59/2009 e transformou o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério em FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, fixando prioridades para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica.

Feitas estas considerações, a presente análise deverá se restringir à abordagem do ensino médio exclusivamente no contexto do Plano Nacional de Educação, mas especificamente no que diz respeito à Meta 3.

### **2.3 Plano Nacional de Educação**

A proposta de um Plano de Educação com objetivo de sistematizar e supervisionar a política educacional existe desde a década de 1930, a partir da criação do Conselho Nacional de Educação (1931) e da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

A Constituição de 88, especificamente no art. 214 com redação do texto original, já previa a aprovação legal do PNE mas ainda com **duração plurianual**.

A LDB – Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996) dispôs que a União deveria elaborar o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com diretrizes e metas para um **período de 10 (dez) anos**, em consonância com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, e submetê-lo à aprovação do Congresso Nacional.

Apenas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, o Plano Nacional de Educação com duração decenal passou a ser uma exigência constitucional, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas

Mesmo assim, somente em 2001, pela primeira vez, o Plano Nacional de Educação teve aprovação legislativa - Lei nº 10.172/2001, vigorando até 2010. Até então, os planos caracterizavam-se como mera carta de intenções, sem qualquer valor jurídico. Considerou-se, portanto, um grande avanço para a política educacional brasileira na medida em que torna o seu cumprimento uma exigência legal, muito embora tenha sido falha quanto à indicação dos instrumentos indispensáveis à consecução de suas metas.

No referido plano, vislumbrou-se pela primeira vez a valorização do ensino médio como prioridade governamental, ao estabelecer “(...) *a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior*”. À época, estudos sinalizavam que o acesso ao ensino médio no Brasil era muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento.

Em 2010, o Poder Executivo Federal apresentou o Projeto de Lei nº 8035/2010, que tratava da aprovação do novo PNE, que vigoraria de 2011 a 2020 e que trazia a valorização do ensino médio como uma de suas metas. Contudo, a conclusão de sua tramitação só ocorreu em 2014 com a promulgação da Lei nº 13.005/2014, acarretando um hiato de 4 (quatro) anos entre os dois ciclos e que o PNE atualmente em vigor corresponda ao decênio 2014-2024.

O PNE 2014-2024 apresenta 20 metas e 254 estratégias, que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, destacando-se como diretrizes: universalização de acesso e permanência; educação inclusiva; educação em tempo integral; melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB; plano de carreira para professores; financiamento da educação; e gestão democrática.



Tendo alcance nacional, estabelece obrigações para União, estados, municípios e Distrito Federal, sendo necessária, para o atingimento das metas e implementação das estratégias do plano, uma perfeita organização do sistema de colaboração entre os entes federados.

A maioria das estratégias apresentadas no PNE tem como premissa a dinamização do regime de colaboração – forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório

No caso específico do ensino médio a simbiose federativa mostra-se ainda mais necessária porque, mesmo sendo prioritariamente responsabilidade dos estados, depende de fluxo regular e qualificado de alunos do ensino fundamental, cuja gestão é preponderantemente municipal, ao mesmo tempo em que depende da ação regulatória, supletiva e redistributiva da União.

Portanto, um dos maiores desafios para implementação do PNE é a articulação entre os entes federados. À respeito, cabe trazer à colação, trecho constante do documento *Planejando a próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*, produzido pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf) :

**Outro desafio nacional é assegurar acesso pleno de crianças e jovens de 6 a 17 anos aos ensinos fundamental e médio, inclusive com ampliação da oferta de educação profissional. Esse trabalho exige colaboração entre redes estaduais e municipais e acompanhamento da trajetória educacional de cada estudante. O estado precisa fortalecer seu papel de coordenação no território, fazendo busca ativa e viabilizando o planejamento de matrículas de forma integrada aos municípios, bem como incorporando instrumentos de monitoramento e avaliação contínua em colaboração com os municípios e com a União. Há ainda a necessidade de que os estados e municípios projetem a ampliação e a reestruturação de suas escolas na perspectiva da educação integral, e, nesse contexto, é estratégico considerar a articulação da escola com os diferentes equipamentos públicos, espaços educativos, culturais e esportivos, revitalizando os projetos pedagógicos das escolas nessa direção.**

Com base na citada publicação, as 20 (vinte) metas do PNE 2014-2024 podem ser agrupadas de acordo com os objetivos, a saber:

**1. Garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (metas estruturantes).**

**Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

**Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

**Meta 3:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

**Meta 5:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

**Meta 6:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

**Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

**Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

**Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

**Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

## **2. Redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade.**

**Meta 4:** universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

**Meta 8:** elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

## **3. Valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas**

**Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

**Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

**Meta 17:** valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

**Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

#### **4. Ensino superior, que, em geral, é de responsabilidade dos governos federal e estaduais.**

**Meta 12:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

**Meta 13:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

**Meta 14:** elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

#### **5. Fortalecimento da gestão democrática e financiamento das metas do PNE mediante a vinculação de um percentual do PIB.**

**Meta 19:** assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

**Meta 20:** ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º

(quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Tais metas configuram-se como objetivos nacionais, a serem perseguidos por todos os entes federativos. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais. O alinhamento dos planos de educação nas três esferas de governo torna-se primordial para a implementação do Sistema Nacional de Educação –SNE.

Trata-se de um preceito constitucional que exige compromisso de todos os entes federativos com cada uma das 20 metas nacionais a serem alcançadas. Entretanto, em função das competências também definidas pela Carta Magna, o envolvimento de todo ente com qualquer uma das metas é determinado a partir do nível de maturidade educacional em que se encontra. Daí que as estratégias adotadas nos diversos planos de educação para o atingimento das metas são diferenciadas.

Por essa razão, é fundamental que cada uma das metas nacionais traçadas seja conhecida, analisada e incorporada por todos, mantidas as proporções e destacadas as peculiaridades nos planos de cada território.

## **2.4 Meta 3 do PNE**

A abordagem centra-se na Meta 3 do PNE por estar intrinsecamente relacionada ao ensino médio:

***Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).***

Tal objetivo coaduna-se com o mandamento insculpido no art. 208 da Carta Magna de 88 de que o Estado deverá garantir:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

A respeito, cumpre mencionar a contextualização do MEC acerca do referido objetivo, disponível em [http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf).

A Meta 3 do PNE trata de um dos temas cruciais do atendimento ao direito à educação no Brasil: a universalização do ensino médio. Com a aprovação do FUNDEB e principalmente da Emenda Constitucional nº 59/2009, que aumenta a obrigatoriedade da oferta da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, a questão da universalização do ensino médio deixa de ser apenas uma reivindicação da sociedade civil organizada e entra na agenda das políticas governamentais de modo mais efetivo.

Ao observarmos os dados do Censo da Educação Básica de 2013 – que indicam que o Brasil possui 41.141.620 alunos matriculados nas redes públicas estaduais e municipais de ensino, nas áreas urbanas e rurais, e que, desse total, apenas 7.109.582 estão no ensino médio, o que representa 17,3% do total das matrículas –, é possível constatar o tamanho do desafio para o atendimento da meta em questão. Para entender melhor esse desafio, basta olhar os dados do Censo Escolar de 2011, que apontam que, de 2007 a 2011, o número de alunos matriculados no ensino médio, na idade

adequada, era de 8,4 milhões, enquanto o número daqueles com idade entre 15 e 17 anos era de 10,4 milhões.

Essa dinâmica precisa ser monitorada e acelerada para que haja ampliação da demanda para o ensino médio, especialmente se o aluno potencial do ensino médio é o concluinte do ensino fundamental, o que significa que a melhoria do atendimento e da taxa de conclusão na idade adequada no ensino fundamental requer uma expansão significativa da oferta do ensino médio para o alcance do que prevê a meta. Por essa razão, entre as estratégias previstas no plano, destacamos a Estratégia 3.1:

“institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais.”

Assim, os desafios colocados são muitos e passam pela efetivação do regime de colaboração, como definido no § 4º do art. 211 da Constituição Federal, que determina que na “organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”.

As estratégias definidas pela União para o alcance da Meta 3 estão previstas no anexo da Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024:

3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais;

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio;

3.4) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;

3.5) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar,

estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;

3.6) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior;

3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;

3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;

3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;

3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;

3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);

3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;

3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

3.14) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.

## **2.5 Indicadores da Meta 3 do PNE**

Um dos princípios basilares do PNE 2014-2024 é a definição de metas a serem atingidas pela educação brasileira até o final do ciclo. Neste cenário, ganha destaque o papel do INEP –

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira em subsidiar o monitoramento e a avaliação do Plano, cabendo, a cada dois anos, publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas.

Essa missão se coaduna com as atribuições legais do INEP de planejar, coordenar e contribuir para o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais, conforme o Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007.

A partir da definição de uma Linha de Base, que proporciona uma contextualização inicial sobre a situação no ponto de partida do Plano, em 2014, a evolução será observada e se dimensionará o impacto positivo dos esforços empreendidos na consecução de cada uma das metas. Para tanto foram definidos os indicadores do PNE, de abrangência nacional, mas que deverão ser acompanhados em cada unidade da Federação.

O INEP publicou, em setembro de 2015, o documento Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) – Linha de Base por meio do qual apresentou à sociedade, em caráter preliminar, indicadores selecionados para o monitoramento das metas do PNE 2014-2024. A Linha de Base será sucedida por cinco relatórios de monitoramento das metas do PNE a serem publicados a cada 2 (dois) de execução.

A Meta 3 do PNE encontra-se estruturada em dois objetivos distintos, embora estejam intrinsecamente relacionados.

O primeiro visa a universalização do acesso à educação para a população de 15 a 17 anos de idade, significando dizer que a totalidade dos jovens da referida faixa etária tenha assegurado o direito à educação escolar até o ano de 2016.

O segundo refere-se à adequação idade-série, que tem como finalidade a ampliação do percentual dos jovens entre 15 e 17 anos que frequentam efetivamente o ensino médio, nível considerado adequado para a referida faixa etária, que até 2024 deverá atingir a taxa líquida de matrícula de 85%.

Para acompanhamento da referida meta, foram selecionados 02 (dois) indicadores, que deverão ter como referência a PNAD (pesquisa nacional por amostra de domicílio), o censo demográfico e os censos nacionais da educação

O indicador 3A relaciona-se ao monitoramento do primeiro objetivo: *universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos*. O percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola (Indicador 3A) permite compreender se os jovens têm acesso a instituições escolares, não considerando a especificidade do nível de ensino no qual o indivíduo está matriculado.

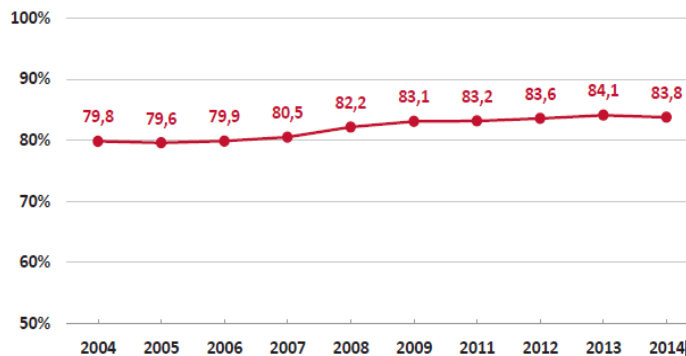
**Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.**

***Fórmula de cálculo:***

*População com idade entre 15 e 17 anos que frequenta a escola  
(em qualquer nível) ou que não frequenta, mas já concluiu a  
educação básica*

----- X 100  
*População com idade entre 15 e 17 anos*

**Linha de base:**



**GRÁFICO 1** Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica – Brasil – 2004-2014

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE.

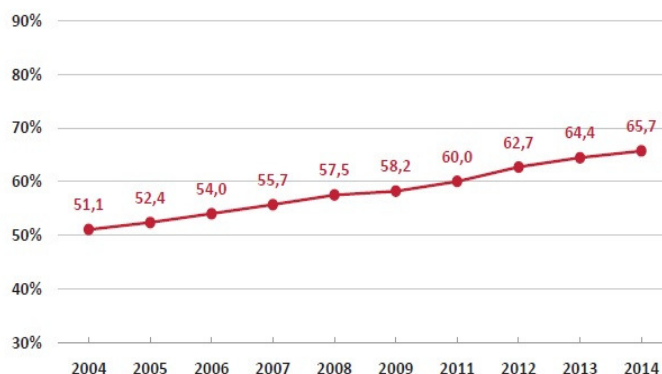
O indicador 3B refere-se ao monitoramento do segundo objetivo: *eleva, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)*. A taxa líquida de matrículas no ensino médio para a população de 15 a 17 anos (Indicador 3B) informa o percentual de indivíduos nessa faixa etária que frequenta especificamente o EM.

**Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.**

**Fórmula de cálculo:**

$$\frac{\text{População com idade entre 15 e 17 anos que frequenta ou já concluiu o ensino médio}}{\text{População com idade entre 15 e 17 anos}} \times 100$$

**Linha de base:**



**GRÁFICO 2** Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio ou possuía educação básica completa – Brasil – 2004-2014

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad/IBGE.



## **2.6 O Plano Estadual de Educação – PEE**

O mandamento insculpido no art. 8º da Lei Federal nº 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024, prevê a obrigatoriedade dos estados, Distrito Federal e municípios elaborarem seus correspondentes planos de educação ou adequarem os planos já aprovados, **em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação**, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação da Lei (25/06/2014).

Portanto, para concluir o processo de planejamento da política educacional nacional, diante da organização federativa do Estado brasileiro, impõe-se o alinhamento dos planos de educação decenais das unidades subnacionais, sob pena do não atingimento das diretrizes e metas.

O Plano Estadual de Educação 2016-2024 foi aprovado por meio da Lei Estadual nº 16.025/2016, de 30/05/2016, quase 02 (dois) anos após a aprovação do PNE e quase 1 (um) ano de atraso em relação ao prazo legal.

O PEE do Estado do Ceará 2016-2024 apresenta um total de 21 (vinte e uma) metas e 361 (trezentos e sessenta e uma) estratégias.

As metas são as seguintes:

**Meta 1:** Apoiar os municípios para, até 2016, universalizar a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade até 2024, onde pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) do total ofertado seja em tempo integral.

**Meta 2:** Universalizar, em regime de colaboração com a União e municípios, o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e fortalecer estratégias de colaboração com municípios para que, pelo menos, 95% (noventa e cinco) por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada até 2024.

**Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco) por cento.

**Meta 4:** Universalizar, até 2024, em regime de colaboração entre estados e municípios, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, o atendimento escolar aos alunos com deficiência, distúrbios psicológicos alimentares, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, preferencialmente, na rede regular de ensino, garantindo o atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou comunitários, nas formas complementar e suplementar, em escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

**Meta 5:** Apoiar os municípios para alfabetizar todas as crianças, no máximo, ao final do 2º (segundo) ano do Ensino Fundamental.

**Meta 6:** Oferecer, até 2024, em regime de colaboração, Educação em Tempo Integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas e instituições de educação infantil, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos estudantes da educação básica.

**Meta 7:** Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, garantindo o acesso e a permanência de todos os estudantes na escola, de modo a melhorar as médias no ENEM, IDEB e PISA, garantindo a execução das metas estabelecidas pelo PNE.

**Meta 8:** Elevar, até 2024, em regime de colaboração, a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano, para as populações do campo, os povos tradicionais, e demais segmentos populacionais que sofrem preconceitos e opressões em razão de sua nacionalidade, condição social e local de nascimento, raça, cor, religião, origem étnica, convicção política ou filosófica, deficiência física ou mental, doença, idade, atividade profissional, estado civil, classe social, sexo, orientação sexual e moral familiar, respeitando-se a orientação dos pais e/ou responsáveis, e os 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

**Meta 9:** Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta) por cento a taxa de analfabetismo funcional, até 2024.

**Meta 10:** Oferecer, em regime de colaboração, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, progressivamente até 2024.

**Meta 11:** Assegurar 30% (trinta por cento) das matrículas de Ensino Médio articuladas à Educação Profissional e Técnica, até 2024.

**Meta 12:** Elevar, até 2024, em regime de colaboração entre a União, Estado e municípios, a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 60% (sessenta por cento) das novas matrículas no segmento público.

**Meta 13:** Manter, em regime de colaboração, a qualidade da Educação Superior assegurando que a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do Sistema de Educação Superior seja de 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores, buscando aumentar a equidade entre as instituições e cursos da Educação Superior, até 2024.

**Meta 14:** Elevar, em regime de colaboração, gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 1700 (mil e setecentos) mestres e 650 (seiscentos e cinquenta) doutores até 2024.

**Meta 15:** Apoiar a criação da política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394/ 96, a ser criada em 1 (um) ano de aprovação da Lei 13.005/2014 e garantir, em regime de colaboração, que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior na área em que atuam e elevar gradualmente o número dos profissionais não docentes de nível superior.

**Meta 16:** Formar, em nível de pós-graduação, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos professores de educação básica, até 2024, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

**Meta 17:** Valorizar os profissionais da educação das redes públicas de educação básica do Ceará de forma a equiparar, no mínimo, seu rendimento médio aos dos demais profissionais com escolaridade equivalente no Brasil, até o final do 5º (quinto) ano de vigência deste Plano.

**Meta 18:** Assegurar Plano de Cargos, Carreira e Salários – PCCS, dos profissionais da educação básica e superior pública e de todos os profissionais do Sistema Estadual de Ensino, de acordo com o art. 61, incisos I, II, III da Lei nº 9.394/96 – LDB, no prazo de 2 (dois) anos de vigência deste Plano e sua atualização até o ano de 2024 e, em regime de colaboração, fomentar a criação e atualização dos planos de carreira para os profissionais da educação nos municípios, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VII do art. 206 da Constituição Federal.

**Meta 19:** Assegurar condições, no prazo de 1 (um) ano, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar.

**Meta 20:** Colaborar para a ampliação do investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, do País até o 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

**Meta 21:** Assegurar, ampliar e garantir, em regime de colaboração com a União e municípios, Política de Educação Indígena, Quilombola e do Campo.

Do confronto entre as metas do PNE e do PEE, percebe-se claramente que as 20 (vinte) metas do Plano Estadual encontram-se integralmente alinhadas àquelas do Plano Nacional, sempre enaltecendo o regime de cooperação entre União, Estado e seus municípios, tendo sido acrescentada no âmbito estadual mais uma relacionada à educação diferenciada (indígena, quilombolas e de campo).

### **2.7 Meta 3 do PEE**

De acordo com a Lei nº 16.025/2016, de 30/05/2016, que dispõe sobre o Plano Estadual de Educação – PEE para o período de 2016/2024, as estratégias para o atingimento da Meta 3 pelo Estado do Ceará são:

**Meta 3:**

***Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PEE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% (oitenta e cinco) por cento.***

**Estratégias:**

3.1. identificar as maiores causas da evasão e abandono dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos que não estão estudando e promover busca ativa, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social, desenvolvendo mecanismos que estimulem a permanência dos estudantes na escola, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;

3.2. promover o incremento e a ampliação do Programa Alfabetização na Idade Certa, criando-se até 2017 o PAIC + 9, como forma de fortalecer o Ensino Fundamental, estimulando a permanência do aluno e sua consequente condução para o Ensino Médio na idade correta;

3.3. expandir para, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) as matrículas em Tempo Integral no Ensino Médio, visando ao desenvolvimento de atividades pedagógicas focadas no desenvolvimento de atividades cognitivas, culturais, esportivas, socioemocionais, a estimular no estudante a noção de sociabilidade, a partir do respeito para com o próximo, e o senso de responsabilidade, a partir de uma compreensão de direitos e deveres; com ênfase à elaboração do projeto de vida dos estudantes, orientação ao mundo do trabalho, inclusive por meio de equipe técnica especializada na área de Psicologia, visando à identificação de aptidões e à inserção no Ensino Superior;

3.4. fortalecer e reformular regionalmente o Programa Mais Educação, bem como ainda criar e apoiar outros programas de atividades complementares escolares, assegurando infraestrutura física adequada e formação dos profissionais, com contrapartida financeira do Governo Estadual, como forma de viabilizar o reforço aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, reduzindo a quantidade de reprovações e evasões no Ensino Fundamental;

3.5. criar espaço de discussão com vistas à implementação e ao fortalecimento de programas de reorganização do Ensino Médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre a teoria e a prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte;

3.6. pactuar com a União, conforme dispositivo de que trata o § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005/2014, a implantação dos resultados da consulta nacional sobre os direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do Ensino Médio;

3.7. construir a identidade do Ensino Médio, com respeito à identidade do estudante e à orientação familiar, de forma a proporcionar formação humana, cidadã, crítica, ética,

participativa e para o trabalho, numa perspectiva integrada, assegurando um ensino de qualidade;

3.8. reestruturar e implementar a avaliação processual e sistêmica do ensino-aprendizagem, objetivando a melhoria da qualidade do ensino e buscando a redução da repetência e evasão;

3.9. universalizar a participação dos alunos do 3º (terceiro) ano do Ensino Médio no Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – SPAECE, e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso ao Ensino Superior, possibilitando acesso em tempo hábil aos resultados das avaliações;

3.10. criar, ampliar e fortalecer em âmbito Estadual mecanismos de articulação, incentivo e apoio, a exemplo de bolsas de assistência, dentre outros, para os estudantes do Ensino Médio que ingressem no Ensino Superior;

3.11. assegurar ao aluno do Ensino Médio noturno um ensino de qualidade, com currículo diferenciado e formação específica de professores, equipando a unidade escolar com material didático e tempo pedagógico, que atendam a sua especificidade e otimização do planejamento e do espaço escolar - biblioteca, laboratórios e outros, com ênfase à elaboração do projeto de vida dos estudantes, orientação ao mundo do trabalho em parcerias com instituições públicas, privadas e ONGs, de forma a proporcionar a esta demanda, iguais oportunidades de aprendizagem;

3.12. promover e garantir fóruns permanentes de discussão sobre as especificidades do Ensino Médio noturno, com vista à reorganização do currículo e ao tempo escolar do ensino noturno regular de forma a proporcionar ao aluno um ensino mais adequado à sua necessidade;

3.13. implementar e aperfeiçoar políticas de currículo, formação continuada de professores e de aquisição de material pedagógico que garantam a inserção de conhecimentos sobre educação ambiental, relações étnico-raciais, demais segmentos populacionais que sofrem preconceitos e opressões em razão de sua nacionalidade, condição social e local de nascimento, raça, cor, religião, origem étnica, convicção política ou filosófica, deficiência física ou mental, doença, idade, atividade profissional, estado civil, classe social, sexo, orientação sexual e moral familiar, respeitando-se a orientação dos pais e/ou responsáveis, educação inclusiva, educação financeira e do consumo, educação musical, noções de direito, educação para o trânsito, educação científica e educação política nas propostas curriculares das escolas de Ensino Médio Regular, Profissionalizante e Educação do Campo Contextualizada para a convivência com o Semiárido;

3.14. proporcionar formação específica e continuada aos profissionais da rede pública para atendimento às necessidades educativas especiais, bem como garantir, nos espaços

educativos, as Salas de Recursos Multifuncionais e o fortalecimento dos NAPE - Núcleo de Atendimento Pedagógico Especializado;

3.15. implementar ações formativas e curriculares que fortaleçam a pesquisa, o trabalho, o empreendedorismo, a criatividade e o protagonismo;

3.16. apoiar, fomentar e estimular os organismos colegiados, como espaço de participação e exercício da cidadania e do protagonismo juvenil;

3.17. promover a formação continuada de professores, discutir práticas curriculares e elaborar materiais didáticos sobre História, Geografia e Literatura do Ceará, objetivando sua efetividade na aprendizagem dos alunos do Ensino Médio, a partir da implementação progressiva como conteúdo nas disciplinas curriculares;

3.18. estabelecer e assegurar padrões mínimos de funcionamento da escola, com base nos parâmetros utilizados para elaborar o Custo Aluno Qualidade - CAQ;

3.19. promover políticas de equidade na oferta de Ensino Médio, com especial atenção às áreas de maior vulnerabilidade no Estado, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;

3.20. implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

3.21. respeitar a quantidade máxima de alunos por sala, de acordo com os critérios utilizados para elaboração do CAQ;

3.22. fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados para oferta de transporte escolar criando mecanismos de controle social;

3.23. implementar políticas de permanência de estudantes de origem popular e/ou egressos de Escola Pública no Ensino Superior com programas de bolsas de estudos, moradia e transportes;

3.24. implementar estudo de demanda estadual para atender de forma equitativa a oferta da matrícula para o Ensino Médio nas diversas comunidades, bairros e cidades;

3.25. garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, e da prática artística, integrada ao currículo escolar;

3.26. criar e pactuar com os municípios programas e ações para correção de fluxo do Ensino Fundamental e Médio;

3.27. manter e expandir a oferta de matrículas gratuitas de Ensino Médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;

3.28. fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos, e de adultos, com

qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;

3.29. desenvolver formas alternativas de oferta do Ensino Médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante

3.30. estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas;

3.31. fortalecer a relação e o diálogo entre rede estadual e redes municipais de ensino, no tocante ao mapeamento e monitoramento dos alunos egressos do Ensino Fundamental, a fim de assegurar suas matrículas no Ensino Médio;

3.32. garantir a renovação da estrutura do Ensino Médio, com base na aquisição de equipamentos e laboratórios, na produção de material didático específico e na articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais.

Ainda com referência à Meta 3 do PEE e aos desafios que o Estado do Ceará enfrentará para a implementação de suas estratégias, necessário se faz destacar o diagnóstico da situação do ensino médio, constante do *Documento Base do Plano Estadual de Educação do Ceará*, elaborado em 2015, acessível em <http://aprece.org.br/wp-content/uploads/2015/05/Documento-Base-PEE-Ensino-Medio-e-Profissional.pdf>.

#### **Ensino Médio e Profissional**

##### **Diagnóstico**

O Ensino Médio no Ceará avançou consideravelmente, partindo de uma taxa de atendimento (75,9%) inferior à do Brasil (79,5%) em 2007 e praticamente alcançando o indicador nacional em 2013 (83%), chegando inclusive a ultrapassá-lo em 2011 (84%) e 2012 (84,6%). É necessário aguardar a divulgação dos próximos dados oficiais para verificar se a queda da taxa em 2013 no estado é uma oscilação relacionada à amostragem da PNAD, ou de fato uma tendência.

A taxa líquida de matrícula, ou seja, a porcentagem de jovens matriculados na idade correta, também cresceu fortemente, saindo de uma situação inferior a (46,9%) à do Brasil (51,6%) em 2007 e praticamente alcançando (58,5%) o indicador nacional (59,5%) em 2013.

(...)

Assim como no Ensino Fundamental, a melhoria das taxas de matrícula na idade adequada tem relação com a melhoria das Taxas de Rendimento e diminuição da Distorção Idade-série. Ao melhorar o indicador atendimento e garantir que menos alunos são reprovados e abandonam a escola, conseguimos melhorar a porcentagem de jovens que está no Ensino Médio na idade adequada. Isso se confirma no período de 2007 a 2013, em que houve um grande incremento na aprovação, diminuição da reprovação e, principalmente na redução abandono.

Em 2007 a aprovação era de 76,7%, a reprovação 8,6% e o abandono 14,7%. Em 2013 essas taxas passam para 85% de aprovação, 6,9% de reprovação e 8,5% de abandono. Tal melhoria contribui fortemente para aumento da porcentagem de jovens que concluem o Ensino Médio na idade adequada, passando de 40,4% em 2007 para 54,3% em 2013, segundo dados da PNAD elaborados pelo Observatório do PNE.

(...)

O IDEB do Ensino Médio do Ceará cresceu sustentavelmente de 2005 a 2011, batendo as metas estabelecidas pelo INEP e alcançando o Brasil já em 2009, mesmo tendo partido de um

índice inferior em 2005. Em 2013, tanto o Ceará quanto o Brasil não batem a meta proposta pelo INEP, evidenciando necessidade de se investigar melhor as causas dos resultados menores neste ano.

(...)

As matrículas em tempo integral do Ensino Médio (12,4%) são menores que as nacionais (27,6%), apesar das escolas com matrículas em tempo integral apresentarem porcentagem consideravelmente maior no estado (54,3%) quando comparado à do Brasil (34,7%). Isso evidencia que apesar do estado ter um grande número de escolas com matrículas em tempo integral, ainda há poucos alunos matriculados.

(...)

Na Educação Profissional e Técnica houve forte expansão de 2007 a 2013, quase quintuplicando o número de matrículas. Nota-se que tal expansão é muito maior na rede pública, que em 2013 tem quase 8 vezes mais matrículas que no começo do período analisado. Em 2007 as matrículas de Educação Profissional de Ensino Médio eram apenas 0,3% do total de matrículas do Ensino Médio, sendo que em 2013 essa proporção chega a quase 10%.

## **2.8 1º Ciclo de Monitoramento do PNE**

Nos termos do art. 5º da Lei nº 13.005/2014, a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação - MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação - CNE; e Fórum Nacional de Educação.

Ademais, a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas (§ 2º, art. 5º).

A respeito, cita-se o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016, acessível em [http://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](http://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf) que, em relação à Meta 3 concluiu:

**A análise dos dois objetivos da Meta 3 — universalização do acesso à escola e ampliação para 85% do acesso ao EM para a população de 15 a 17 anos — demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelas políticas públicas para que a meta e a concretização do direito à educação sejam atingidos. As últimas informações disponibilizadas pela Pnad (2014) apontam para uma relativa estabilidade no percentual de acesso à escola de um modo geral (Gráfico 1).**

**É fato que se processaram, entre 2004 e 2014, melhoras em todas as regiões, estados e grupos considerados. Contudo, o ritmo em que elas se efetivaram, caso permaneça similar durante a vigência do atual PNE, será insuficiente para o alcance do primeiro objetivo da Meta 3 — universalização do acesso —, no curto espaço de tempo estabelecido pelo PNE. A par disso, observa-se a permanência de um cenário de desigualdades associadas a condições de renda, localização de residência e cor/raça. Entre 2012 e 2014, em específico, as tendências progressas de crescimento dos indicadores e de redução das desigualdades se estabilizaram, resguardadas as diferenças baseadas nas desagregações utilizadas.**

**Em relação ao segundo objetivo da Meta 3 — ampliar para 85% o total de jovens de 15 a 17 anos no EM até 2024 — o monitoramento, por meio do Indicador 3B, aponta para avanços na adequação idade-série. Tal como observado em relação ao Indicador 3A, ocorreram avanços em todos os recortes considerados. Todavia, persistem desigualdades em todas as desagregações efetivadas — por sexo, raça/cor, localização de residência e renda —, que devem ser consideradas mais especificamente ao longo da execução do Plano.**

**A universalização do acesso à escola e a garantia de que os jovens usufruam da educação básica na idade ideal demandam esforços incisivos dos agentes públicos. O panorama traçado indica que serão necessários movimentos mais amplos para que se universalize o acesso à**



escola em um curto intervalo de tempo. Associado a esse desafio, a ampliação, até 2024, do contingente de jovens no EM também requer um crescimento considerável do acesso a esse nível de ensino.

## 2.9 Legislação pertinente

### 2.9.1 Legislação Federal

#### 2.9.1.1 Constituição e Emendas Constitucionais

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (arts. 208, 211, 212 e 214)

TÍTULO VIII  
Da Ordem Social

.....  
CAPÍTULO III  
DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO  
Seção I  
DA EDUCAÇÃO

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006);

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela freqüência à escola.

.....  
Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

.....  
§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

.....  
Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

- **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de Setembro de 1996 (Publicada no D.O.U. de 13/09/1996) - Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.
- **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de Dezembro de 2006 (Publicada no D.O.U. de 20/12/2006) - Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de Novembro de 2009 (Publicada no D.O.U. de 12/11/2009) - Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

### **2.9.1.2 Legislação Infraconstitucional**

- **Lei nº 9.394**, de 20 de Dezembro de 1996 (Publicado no D.O.U de 23/12/1996) - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

- **Lei nº 12.061**, de 27 de Outubro de 2009 (Publicado no D.O.U de 28/10/2009) – Altera o inciso II do art. 4º e o inciso VI do art. 10 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar o acesso de todos os interessados ao ensino médio público.
- **Lei nº 12.796**, de 04 de Abril de 2013 (Publicado no D.O.U de 05/04/2013) – Altera a Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências.
- **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014 (Publicada no D.O.U de 26/06/2014) - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
- **Decreto nº 6.317**, de 20 de dezembro de 2007 (Publicado no D.O.U de 21/12/2007) – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e dá outras providências.

## 2.9.2 Legislação Estadual

### 2.9.2.1 Constituição e Emendas Constitucionais

- **Constituição do Estado do Ceará de 1989 (arts. 215, 217, 218 e 228)**

**TÍTULO VIII  
DAS RESPONSABILIDADES CULTURAIS, SOCIAIS E ECONÔMICAS  
CAPÍTULO II  
DA EDUCAÇÃO**

**Art. 215.** A Educação, baseada nos princípios democráticos na liberdade de expressão, na sociedade livre e participativa, no respeito ao meio ambiente e aos direitos humanos e garantindo formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos nacionais e regionais, é um dos agentes do desenvolvimento, visando a plena realização da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, contemplando o ensino as seguintes diretrizes básicas: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2009)

- I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II – pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- III – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- IV – valorização dos profissionais do ensino com planos de carreira, na forma da lei, para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurada a isonomia salarial para docentes em exercício, com titulação idêntica, respeitando-se o grau de ensino em que estiver atuando;
- V – gestão democrática da instituição escolar na forma de lei, garantidos os princípios de participação de representantes da comunidade;
- VI – garantia de padrão de qualidade;
- VII – formação de seres humanos plenamente desenvolvidos, capazes de compreender os direitos e deveres da pessoa, do cidadão, do Estado e dos diferentes organismos da sociedade;
- VIII – fortalecimento da unidade nacional e da solidariedade internacional, assim como a preservação do meio ambiente, bem como resguardar, expandir e difundir o patrimônio cultural da humanidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2009).

.....  
**Art. 217.** O Poder Público organizará o sistema estadual de ensino, com normas gerais de funcionamento para as escolas públicas estaduais, municipais e para as particulares sob sua

jurisdição, e com assistência técnica e financeira aos Municípios, para o desenvolvimento dos seus próprios sistemas.

Art. 218. O sistema estadual de ensino será organizado, em colaboração com a União e os Municípios, sendo planejado e executado em forma regionalizada, com diretrizes, objetivos e metas definidos nos planos plurianuais, mediante garantia de:

I – ensino fundamental, obrigatório e gratuito, extensivo aos que a ele não tiverem acesso na idade própria;

II – melhoria de qualidade de ensino;

III – atuação prioritária dos Municípios no ensino fundamental e pré-escolar, aplicando o percentual de vinte e cinco por cento da receita com que estão comprometidos, conforme o disposto no art. 212 da Constituição Federal;

IV – atendimento em creches e pré-escolar às crianças de zero a cinco anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 65, de 2009)

V – ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VI – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência em qualquer idade, preferencialmente na rede regular de ensino;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares, de material didáticoescolar, transporte, alimentação e saúde;

VIII – acesso aos níveis mais elevados do ensino, segundo a capacidade de cada um;

IX – estímulo à criação artística e às atividades de pesquisa e extensão;

X – oferta do ensino profissionalizante, segundo as aptidões do educando e as necessidades do mercado de trabalho;

XI – erradicação do analfabetismo;

XII – universalização do atendimento escolar;

XIII – promoção humanística, científica e tecnológica do Estado;

XIV – recenseamento pelos Municípios dos educandos do ensino fundamental, zelando-se pela sua frequência;

XV – manutenção do ensino fundamental, através de rede própria estadual ou em colaboração com os Municípios;

XVI – escolas com corpo docente habilitado;

XVII – ensino público e gratuito a todos, através de programas sociais devidamente orçados, vedado o uso de salário-educação;

XVIII – integração da Escola que oferece ensino fundamental e médio aos serviços de saúde, mediante ensino e difusão das noções básicas de Educação para a saúde pública.

§1º Sempre que os Municípios não tiverem condições de oferecer o atendimento previsto nos incisos IV e VI, cabe ao Estado suplementar as verbas para corrigir desníveis regionais.

§2º As classes de alfabetização para a criança a partir de seis anos serão mantidas, com prioridade, ensejando o aprendizado da leitura e da escrita, garantindo-se acesso efetivo ao 1º grau.

§3º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente, suscetível do exercício do direito de representação por qualquer cidadão e iniciativa de ofício pelo Ministério Público.

§4º O Estado construirá e manterá escolas preparatórias profissionalizantes, que funcionarão em regime de internato, para abrigarem menores abandonados.

\*§5º O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino. (Acrescido pela Emenda Constitucional nº 65, de 2009)

.....  
Art. 228. O ensino médio visa assegurar formação humanística científica e tecnológica, voltada para o desenvolvimento de uma consciência crítica em todas as modalidades do ensino em que se apresentar.

§1º O Poder Público Estadual responsabilizar-se-á pela manutenção e expansão do ensino médio, público e gratuito, tomando providências para sua progressiva universalização.

- **Emenda Constitucional nº 65**, de 16 de Setembro de 2009 (Publicada no D.O.E. de 25/09/2009)

### **2.9.2.2 Legislação Infraconstitucional**

- **Lei nº 16.025**, de 04 de Agosto de 2016 (Publicado no D.O.E de 01/06/2016) – Dispõe sobre o Plano Estadual de Educação (2016/2024)
- **Decreto Estadual nº 30.282**, de 04 de agosto de 2010 (Publicado no D.O.E de 05/08/2010) - Aprova o regulamento, altera a estrutura organizacional e dispõe sobre a denominação dos cargos de direção e assessoramento superior da Secretaria da Educação (SEDUC), e dá outras providências

### 3. ANÁLISE DOS DADOS

#### 3.1 Objetivos do Capítulo

A análise em tela busca avaliar as estruturas e boas práticas de governança adotadas pelos entes governamentais que darão suporte ao alcance da Meta 3 estabelecida no Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, a ser perseguida pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Caberá ao Tribunal de Contas da União, ao final dos trabalhos realizados em conjunto com outros TCs, elaborar um diagnóstico nacional e para tanto o exame centrou-se na seguinte questão de auditoria, definida em conjunto com os outros Tribunais de Contas que aderiram ao trabalho coordenado pelo TCU:

*Os órgãos estaduais e federais responsáveis pela condução da política de educação dispõem de estruturas e adotam boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual ou municipal de educação no que tange ao ensino médio?.*

Para tanto, o TCU avaliou o Ministério da Educação – MEC e os demais tribunais de contas partícipes avaliaram os respectivos órgãos jurisdicionados de educação. O TCE/CE avaliou a Secretaria de Educação do Estado do Ceará quanto às ações a serem implementadas no cumprimento das estratégias estabelecidas no Plano Estadual de Educação – Lei nº 16.025/2014, mediante a seguinte linha de investigação:

*O órgão estadual responsável pela condução da política de educação dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual de educação no que tange ao ensino médio?*

Importante destacar que o trabalho em epígrafe assemelha-se ao levantamento, instrumento de fiscalização institucionalizado pelo TCU, nos termos da Portaria Segecex 15/2011, e que tem como objetivo:

- conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional dos Poderes da União, incluindo os fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, **projetos e atividades governamentais**;
- identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e
- avaliar a viabilidade de realização de fiscalizações.

O levantamento **não** tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades mas poderá identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras. É o que acontece na espécie.

Não se trata, ainda, de verificar o nível de implementação das estratégias constantes da Meta 3 do PEE até porque a lei que o aprovou data de junho/2016, com vigência até 2024, mas, sim, avaliar se os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento da equipe, as relações entre as estruturas e setores envolvidos e o

nível de acompanhamento e monitoramento dão suporte para a implementação das estratégias e alcance da meta. **Isto é governança.**

Entende o TCU (<http://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>):

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

(...)

Governança e gestão são funções complementares. Enquanto esta faz o manejo dos recursos colocados à disposição da organização e busca o alcance dos objetivos estabelecidos, aquela provê direcionamento, monitora e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades dos cidadãos e demais partes interessadas.

Com vistas a aprimorar a governança e a gestão pública o TCU realiza fiscalizações sistemáticas em áreas de conhecimento, assim como promove levantamentos sistêmicos de governança e gestão em áreas e componentes específicos. Algumas dessas fiscalizações foram realizadas mediante ações coordenadas com os TCs subnacionais, como ora se processa. Foi o caso do *Levantamento do Perfil de Governança das Aquisições - ciclo 2013* (TC 025.068/2013-0) e *Governança e Gestão em Saúde* (TC 025.068/2013-0) em que houve a participação deste TCE/CE.

O instrumento utilizado para o levantamento em apreço, assim como ocorreu com as outras duas fiscalizações citadas, foi o **questionário eletrônico** aplicado aos gestores do Ministério da Educação e das Secretarias Estaduais de Educação, em que estes promovem uma autoavaliação quanto à aspectos de governança envolvida com a implementação dos planos de educação que, em princípio, refletem a capacidade de gerir adequadamente a agenda de metas e estratégias relacionadas ao ensino médio, de forma a propiciar aos tribunais de contas uma apreciação inicial quanto à capacidade de os entes federativos implementarem a Meta 3 do PNE.

Assim, as observações a seguir delineadas proveem das respostas apresentadas pelo gestor responsável pelo gerenciamento da política de ensino médio no Estado (vide apêndice 2): 1) ao questionário *on-line* disponibilizado no endereço eletrônico [https://pt.surveymonkey.com/r/PNE\\_Meta\\_3](https://pt.surveymonkey.com/r/PNE_Meta_3); e 2) à solicitação de dados relacionados aos setores envolvidos com a execução da Meta 3 e ações planejadas para a implementação das respectivas estratégias, apresentados em mídia digital (Apêndices 3, 4 e 5).

Importante ressaltar que quanto ao item 2, o trabalho diferencia-se em relação àquele realizado pelo TCU, que somente levou em consideração o questionário eletrônico para apresentar suas conclusões, não obstante as informações adicionais terem sido requeridas à SEDUC por orientação da coordenação da fiscalização.

Naquela fase, coube a esta Gerência inicialmente identificar, ao seu juízo, as estratégias do PEE que apoiam a melhoria das questões relacionadas a cada eixo: 1) Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade Acesso/dimensionamento da oferta de vagas; 2) Evasão, abandono e busca ativa; 3) Acompanhamento escolar do aluno; 4) Políticas de atendimento a escolas com piores indicadores de rendimento; e 5) Arranjos institucionais previstos no PNE e demais planos de educação.

Na sequência foram solicitadas informações quanto aos setores envolvidos com a execução da Meta 3 e às ações planejadas para a implementação das estratégias apontadas. Considera esta unidade técnica que tais dados auxiliam a formação de juízo acerca da governança envolvida com a execução do PEE e, por este motivo, serão trazidos à colação.

Destaca-se também que, embora não fosse uma orientação da coordenação dos trabalhos, a Gerência de Avaliação de Políticas Públicas deste Tribunal, mediante entrevista realizada no dia 10/04/2017 com a Sr<sup>a</sup>. Maria da Conceição Ávilla de Misquita Viñas, titular da Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem – CODEA, buscou aprofundar o conhecimento acerca das questões que obtiveram nota igual ou inferior a 3, que sinaliza uma avaliação não positiva em relação ao impacto que as ações a serem implementadas deveriam causar na questão investigada.

Então, amparando-se nos resultados apresentados pelo TCU quanto à autoavaliação da SEDUC, aliado as informações que foram coletadas junto à referida Secretaria, esta Gerência buscou discernir acerca da governança envolvida com o alcance da meta relacionada ao ensino médio.

Assim, explanar-se-á a seguir as observações para cada um dos referidos eixos, dando ênfase primordialmente à autoavaliação e, complementarmente, reproduzindo as ações concretas a serem implementadas, bem como as impressões obtidas no momento da entrevista presencial.

As informações produzidas neste trabalho auxiliarão tanto no planejamento das ações de controle deste Tribunal, como também servirão de insumo para a organização avaliada (SEDUC) e seus órgãos internos designados para implementar a Meta 3 do PEE, no sentido de estruturarem ações com vistas ao aperfeiçoamento da gestão dos recursos disponíveis.

### **3.2 Contextualização**

Inicialmente merece destaque algumas práticas realizadas pela Secretaria de Educação que, na visão desta Gerência, demonstram a preocupação do Estado do Ceará em participar ativamente da elaboração do PNE e, posteriormente, do seu próprio plano e dos planos municipais, sempre buscando o envolvimento da sociedade mediante a cooperação das entidades representativas. Tais ações corroboram com a avaliação positiva expendida ao longo do presente relatório quanto ao nível de governança envolvido na efetiva implementação não somente da Meta 3 mas como de todas as diretrizes estabelecidas no pacto federativo educacional.

A criação dos Fóruns Estaduais de Educação está prevista na estrutura organizacional do Fórum Nacional de Educação – instalado em março de 2011 por meio de portaria do MEC (nº 1.407/2010), com o objetivo principal de acompanhar a tramitação do Plano Nacional de Educação (2011-2020) no Congresso Nacional, e após aprovado, avaliar sua execução, duas vezes por ano.

Inicialmente, em Janeiro/2011, foi instituído no Estado do Ceará o “Fórum de Discussão do PNE no Ceará”, para debater o Projeto de Lei nº 8035/2010, que tratava do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020.



O Fórum era formado de professores e pesquisadores cearenses, com o envolvimento de parlamentares, e tinha como objetivo participar das discussões sobre o novo PNE e propor emendas ao Projeto.

Em Abril/2011 foi lançado o movimento “*PNE pra valer*” para mobilizar a sociedade em favor de um PNE comprometido com a educação de qualidade.

Em Dezembro/2011, houve a instalação do “Fórum Estadual de Educação – FEE”, com a participação, além das instâncias governamentais, de segmentos da sociedade civil organizada ligados à educação no Ceará, como o Conselho Estadual de Educação – CEE, Associação de Apoio aos Pais e Alunos do Estado do Ceará – APAECE, a União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, dentre outros. A formalização do Fórum ocorreu em 09/01/2012, mediante a Portaria Conjunta SEDUC/CRUC nº 05/2012, publicado no DOE de 19/01/2012.

Considerando que o referido Fórum foi implantado anteriormente à aprovação do PNE, teve como objetivo principal participar do processo de concepção, implementação e avaliação de política estadual de educação básica e superior, além de acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação – PNE, com vistas a propor alterações no Projeto que viessem ao encontro dos anseios do povo e articular as discussões que subsidiariam a elaboração do Plano Estadual, dos Planos Municipais e das Conferências Estaduais de Educação.

Ao longo dos anos foram realizadas várias conferências e capacitações para elaboração do PEE e dos Planos municipais.

Ressalte-se, ainda, a instalação da Comissão Estadual Representativa da Sociedade na Elaboração do Plano, formada pelo Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Educação, Conselho Estadual de Educação e Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior, Assembleia Legislativa, Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza, Fórum Estadual de Educação, União dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará – UNDIME/CE, Associação dos Municípios e Prefeitos do Estado do Ceará – APRECE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais do Ceará - APEOC, União dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME e Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Estado do Ceará – ASSEEC.

A Comissão foi responsável pela realização de audiência pública na Assembleia Legislativa para ampla discussão do Plano Estadual de Educação em 21/05/2016 antes de sua aprovação.

Segundo informações da Secretaria da Educação do Estado do Ceará, corroboradas pelo MEC – Ministério de Educação, em <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>, todos os 184 municípios cearenses já aprovaram planos municipais de educação, em consonância com o Plano Nacional de Educação.

Com apoio do próprio MEC foi instituída uma Rede de Assistência aos Municípios, coordenada pela SEDUC, responsável pela formação direcionada à adequação dos planos municipais ao PNE, atingindo 100% do Estado do Ceará.

Numa segunda fase, já foi promovida capacitação para 174 dos 184 municípios cearenses direcionada ao monitoramento e avaliação do cumprimento das estratégias constantes de seus planos municipais de educação recentemente aprovados, tendo sido repassadas a metodologia e as ferramentas necessárias ao acompanhamento por cada ente.

### 3.3 Eixos Investigados

#### 3.3.1 - Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade – Acesso/dimensionamento da oferta de vagas – Eixo 1

##### 3.3.1.1 – Autoavaliação

O Eixo em epígrafe encontra-se diretamente relacionado à própria Meta 3 do PNE quanto à universalização do ensino médio e do incremento da taxa líquida de matrículas, pois trata das estratégias voltadas ao acesso dos jovens de 15 a 17 anos e da oferta de vagas pelo poder público.

Por este motivo, os 11 (onze) quesitos selecionados buscam investigar se o MEC/Secretarias de Educação adotaram ações de governança suficientes ao alcance da Meta 3 estabelecida no PNE, incluindo arcabouço jurídico, definição de competências e responsabilidades, fixação de prazos, disponibilidade financeira, previsão de ações no Plano Plurianual e Leis Orçamentárias e disponibilidade de dados para acompanhamento da meta.

Segue quadro consolidando os quesitos averiguados com a respectiva nota atribuída pela SEDUC, bem como com as médias do Nordeste e Brasil, compiladas pelo TCU.

**QUADRO 3**  
**Notas de avaliação do Eixo 1 – Ceará, Nordeste e Brasil**

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 1		AVALIAÇÃO		
		CEARÁ	NE	BRASIL
Item 1.1	O conjunto de normas, leis e diretrizes que regulam o funcionamento da política de Ensino Médio favorecem o alcance da meta.	4,0	4,1	4,0
Item 1.2	As competências dos principais atores envolvidos com a execução da meta estão claras e formalmente definidas.	4,0	4,3	4,1
Item 1.3	As formas de interdependência e de atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos na execução da meta estão identificadas.	4,0	4,1	3,7
Item 1.4	Espaço ou agenda de reuniões para interlocução entre os diversos atores envolvidos na execução da meta está implantada e funcionando.	4,0	3,3	3,6
Item 1.5	Cronograma detalhando marcos e prazos intermediários para o alcance da meta está definido e funcionando.	3,0	3,3	3,5
Item 1.6	Os esforços atualmente despendidos para o alcance da meta são factíveis em relação ao prazo definido.	4,0	3,2	3,4
Item 1.7	Os esforços para o alcance da meta são factíveis em relação à disponibilidade financeira.	4,0	3,0	3,1
Item	Os esforços para o alcance da meta são factíveis em relação à	5,0	3,0	3,1

1.8	estrutura física da rede de ensino.			
Item 1.9	Os programas e ações previstos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual estadual, da forma como estão estruturados, contribuem para o alcance das metas do Ensino Médio.	4,0	3,9	3,7
Item 1.10	O planejamento operacional da secretaria estadual de educação identifica e contempla as ações necessárias ao alcance das metas do Ensino Médio.	4,0	4,1	4,0
Item 1.11	Em relação à população dos jovens de 15 a 17 anos, o ministério ou secretaria estadual de educação dispõe de dados suficientes e confiáveis para dar suporte ao acompanhamento da meta (acesso e taxa líquida), com níveis de desagregação que permitam acompanhar a situação por município, por escola e por grupos populacionais específicos (como, por exemplo, negros, indígenas e pessoas com deficiência).	5,0	4,3	4,0

**Fonte:** Relatório de autoavaliação

A autoavaliação promovida pela SEDUC acerca do Eixo Acesso/Dimensionamento da oferta de vagas foi predominantemente positiva, com elevado grau de concordância considerando que, de 11 (onze) questões, 10 (dez) obtiveram notas 4 e 5. Existe uma confiabilidade expressiva por parte daquela Secretaria quanto à implementação das estratégias e cumprimento da Meta 3.

Os aspectos relacionados à seguir, obtiveram uma boa avaliação (nota 4):

*1.1 – regulamentação (normas, leis e diretrizes) do funcionamento da política de Ensino Médio favorável ao alcance da meta;*

*1.2 – definição clara e formal das competências dos principais atores envolvidos com a execução da meta;*

*1.3 – identificação das formas de interdependência e de atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos na execução da meta;*

*1.4 – implantação e funcionamento de agenda de reuniões para interlocução entre os diversos atores envolvidos na execução da meta;*

*1.6 – definição de prazos factíveis com os esforços atualmente despendidos para o alcance da meta;*

*1.7 – disponibilidade financeira factível com os esforços para o alcance da meta;*

*1.9 – estruturação dos programas e ações previstos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual estadual que contribuem para o alcance das metas do Ensino Médio;*

*1.10 - planejamento operacional da secretaria estadual de educação condizente com as ações necessárias ao alcance das metas do Ensino Médio*

Questões quanto à: *1.8 – estrutura física da rede de ensino condizente com os esforços para o alcance da meta;* e *1.11 – disponibilidade de dados suficientes e confiáveis ao acompanhamento da meta por município, por escola e por grupos populacionais específicos (como, por exemplo, negros, indígenas e pessoas com deficiência)* foram avaliadas com a nota máxima, 5 (concordância plena).

Especificamente quanto à suficiência da estrutura física (item 1.8), a excelente avaliação promovida pela SEDUC afasta-se de forma significativa da média da Região Nordeste (nota 3) e do Brasil (nota 3,1), denotando discordância, em média, pelo resto do País.

Apenas um item não obteve avaliação positiva, qual seja, *1.5 – definição e funcionamento de cronograma detalhando marcos e prazos intermediários para o alcance da meta*, tendo sido atribuída nota 3, acompanhando, no geral, a média regional (3,3) e do Brasil (3,5). Ainda que não signifique um efetivo grau de discordância, também não demonstra convicção de que a questão analisada foi alvo de ação concreta por parte da Secretaria.

### **3.3.1.2 – Entrevista com a SEDUC**

Quando da entrevista realizada com a Sr<sup>a</sup> Maria da Conceição Ávila, responsável pela autoavaliação, foi esclarecido que não há problemas quanto à oferta de vagas especificamente para o ensino médio, ou seja, as vagas ociosas hoje existentes seriam suficientes para inserir o universo de jovens de 15 a 17 anos que estão fora da escola. Tal revelação mostra-se positiva e coloca o Ceará numa posição confortável quanto ao dimensionamento de vagas.

Foi diagnosticado que a população de 15 a 17 anos que hoje encontra-se fora da escola, abandonou os estudos, em sua grande maioria, durante o ensino fundamental. Uma outra parte abandonou após a conclusão deste nível de ensino, significando dizer que somente uma parte deste universo estaria apta a ingressar no ensino médio de imediato. O outro grupo, que se constitui da maior parte, deve retomar a escolaridade em algum ponto do ensino fundamental.

Portanto, o maior desafio diz respeito à inserção dos jovens situados nesta faixa etária que não estariam credenciados ao ingresso no ensino médio, conhecidos como alunos “fora de faixa”. A distorção de idade/série é um dos maiores problemas enfrentados pela Educação, conforme salientado na auditoria coordenada do ensino médio e encontra-se diretamente relacionada ao alcance do segundo objetivo da Meta 3, qual seja, o alcance da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Para os que concluíram o ensino fundamental, a SEDUC encontra-se implementando a ação denominada *#ChegueiEnsinoMédio*, estruturada com a seguinte matriz de compromissos: 1) 100% dos alunos concluintes do 9º ano em 2016 matriculados na 1ª série do ensino médio em 2017; 2) Permanência na escola, por meio da renovação de matrícula em 2017, de todos os jovens que não concluíram o ensino médio em 2016; 3) Resgate dos jovens de 15 a 17 anos aptos ao ensino médio que estão fora da escola.

Quanto ao retorno dos alunos que abandonaram no ensino fundamental, a SEDUC debruça-se sobre a questão buscando soluções. Uma das alternativas seria estruturar um programa nos moldes do EJA – Educação de Jovens e Adultos, que aplica-se aos maiores de 18 anos que não concluíram regularmente o ensino médio.

Importante ressaltar que a CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem possui o mapeamento dos alunos que estão fora da escola.

Especificamente quanto ao item *1.5 – definição e funcionamento de cronograma detalhando marcos e prazos intermediários para o alcance da meta*, ao qual foi atribuído nota 3, foi informado que aquela avaliação refletiu a percepção no momento da aplicação do questionário eletrônico, novembro/2016, poucos meses após a aprovação do PEE. Hoje a questão já avançou. De fato, a avaliação dos demais estados (média 3,5), corrobora com a afirmação de que os planos estaduais e municipais estavam começando a ser executados.

### 3.3.1.3 Confronto entre as estratégias do PNE e PEE e ações a serem implementadas e setores envolvidos

Abaixo, seguem informações quanto aos dados coletados junto à SEDUC, estabelecendo inicialmente um confronto entre as estratégias do PNE, identificadas pelo TCU, e do PEE, identificadas por esta Gerência e, na segunda tabela, apresentando os dados relacionados às ações e aos setores da SEDUC envolvidos:

**QUADRO 4  
Comparativo PNE X PEE – Eixo 1**

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
Acesso e dimensionamento da oferta de vagas	Meta 3	3.11 - redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos (as) alunos (as);	Meta 3	3.19 - promover políticas de equidade na oferta de Ensino Médio, com especial atenção às áreas de maior vulnerabilidade no Estado, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;
				3.24 - implementar estudo de demanda estadual para atender de forma equitativa a oferta da matrícula para o Ensino Médio nas diversas comunidades, bairros e cidades;
				3.27 - manter e expandir a oferta de matrículas gratuitas de Ensino Médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;
				3.29 - desenvolver formas alternativas de oferta do Ensino Médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;

Fonte: Elaboração própria

**QUADRO 5  
Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 1**

1.1 Quanto ao acesso e dimensionamento da oferta de vagas (Estratégias 3.19, 3.24, 3.27 e 3.29 da Meta 3)			
ESTRATÉGIA	RESPONSÁVEIS	FUNDAMENTAÇÃO	AÇÕES
3.19 - Promover políticas de equidade na oferta de Ensino Médio, com especial atenção às áreas de maior vulnerabilidade no Estado, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;	SEDUC / CODEA - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem), COADM - Coordenadoria Administrativa, SEXEX - Secretaria Executiva); FNDE.	<ul style="list-style-type: none"> <li>● LDB N° 9394/96</li> <li>● DEC. N° 30.282/2010</li> <li>● DEC. N° 31.221/2013</li> <li>● PLANO PLURIANUAL 2016/2019</li> <li>● PEE</li> <li>● RESOLUÇÃO CNE/CEB N° 02/2012</li> <li>● LBI N° 13.146/15</li> <li>● RESOLUÇÃO CEE N° 456/16</li> <li>● RESOLUÇÃO CNE/CEB N° 04/2009</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Oferta de ensino médio em áreas rurais, em áreas de assentamento, territórios indígenas e quilombola;</li> <li>● Reforma de escolas em áreas de alta vulnerabilidade atendidas pelo Programa Ceará Pacífico em Fortaleza</li> <li>● Construção de escolas em áreas rurais.</li> <li>● Contratação de profissionais de apoio escolar e intérpretes de libras no</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº 26/2011</li> <li>• ECA – LEI Nº 8069/1990</li> </ul>	<p>ensino médio para alunos público alvo da educação especial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta do atendimento educacional especializado aos alunos público alvo da educação especial do ensino médio</li> <li>• Oferta de escolarização básica para os privados de liberdade nos centros de medidas socioeducativas</li> </ul>
<p><b>3.24</b> - implementar estudo de demanda estadual para atender de forma equitativa a oferta da matrícula para o Ensino Médio nas diversas comunidades, bairros e cidades;</p>	<p>SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais, CODEA - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem), COADM - Coordenadoria Administrativa; SEXEX - Secretaria Executiva); FNDE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LDB Nº 9.394/96</li> <li>• DEC. Nº 30.282/2010</li> <li>• DEC. Nº 31.221/2013</li> <li>• PLANO DE GOVERNO “OS 7 CEARÁS”</li> <li>• PLANO PLURIANUAL 2016/2019</li> <li>• PEE</li> <li>• RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 02/2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de ensino médio em áreas rurais, em áreas de assentamento, territórios indígenas e quilombola.</li> <li>• Reforma de escolas em áreas de alta vulnerabilidade atendidas pelo Programa Ceará Pacífico em Fortaleza.</li> <li>• Construção de escolas em áreas rurais.</li> </ul>
<p><b>3.27</b> - manter e expandir a oferta de matrículas gratuitas de Ensino Médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência;</p>	<p>SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais, CODEA - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem - Diversidade; COEDP - (Coordenadoria de Educação Profissional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LDB Nº 9.394/96</li> <li>• DEC. Nº 30.282/2010</li> <li>• DEC. Nº 31.221/2013</li> <li>• PLANO DE GOVERNO “OS 7 CEARÁS”</li> <li>• PLANO PLURIANUAL 2016/2019</li> <li>• PEE</li> <li>• DECRETO Nº 5.154/2004</li> <li>• RESOLUÇÃO CEE Nº 413/2006</li> <li>• RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 04/2009;</li> <li>• DECRETO Nº 7.611/11</li> <li>• RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 06/2012</li> <li>• LBI Nº 13.146/15</li> <li>• RESOLUÇÃO CEE Nº 456/16</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferta de matrículas de educação profissional em escolas localizadas na zona rural</li> <li>• Matrícula de alunos com deficiência nas escolas profissionais com suporte de profissionais de apoio escolar</li> </ul>
<p><b>3.29</b> - desenvolver formas alternativas de oferta do Ensino Médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante;</p>	<p>SEDUC/CODEA - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem; CREDE/Escola</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-• DEC. Nº 30.282/2010</li> </ul>	<p>A secretaria de educação se encontra em fase de estudos dos marcos regulatórios para planejar formas de atendimento a esse público.</p>

Fonte: Planilha de dados apresentada pela SEDUC

### 3.3.1.4 – Conclusão do item

A par de todas as informações, é possível inferir que os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento da equipe, as relações entre as estruturas e setores envolvidos e o nível de acompanhamento e monitoramento estabelecidos pela SEDUC quanto ao Eixo *Atendimento escolar à população de 15 a 17 anos de idade – Acesso/dimensionamento da oferta de vagas*, dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo Plano Estadual de Educação no que tange ao ensino médio.

O tópico avaliado pela pesquisa mais crítico (item 1.5) diz respeito ao cumprimento da meta no prazo estabelecido em razão da indefinição de cronograma detalhando marcos e prazos intermediários, medida esta indispensável para um bom monitoramento de qualquer projeto.

Há necessidade de definição de prioridades para cada ano da gestão decenal, as chamadas metas intermediárias, que precisam ser constantemente revistas à luz das características regionais (CREDE/SEFOR), dos prazos legais estabelecidos pelo PEE e da capacidade orçamentária. Sem essas projeções e monitoramento das metas intermediárias, será impossível alcançar as decenais.

### 3.3.2 - Evasão, abandono e busca ativa – Eixo2

#### 3.3.2.1 - Autoavaliação

Com o referido eixo buscou-se avaliar, mediante 07 (sete) assertivas, os arranjos institucionais relacionados às ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa, especialmente quanto à adoção de políticas específicas, definição de competências, comunicação e atuação conjunta dos atores envolvidos e com serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude e agenda de reuniões periódicas.

**QUADRO 6**  
**Notas de avaliação do Eixo 2 – Ceará, Nordeste e Brasil**

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 2		AVALIAÇÃO		
		CEARÁ	NE	BRASIL
Item 2.1	A secretaria estadual de educação possui política e promove ações de busca ativa da população de 15 a 17 anos.	4,0	3,4	3,4
Item 2.2	As competências dos principais atores envolvidos com a execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa estão claras e formalmente definidas.	4,0	4,0	3,5
Item 2.3	As formas de interdependência e de atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa estão identificadas.	4,0	3,7	3,5
Item 2.4	Espaço ou agenda de reuniões para interlocução entre os diversos atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa está implantada e funcionando.	4,0	3,7	3,3
Item 2.5	Os canais de comunicação e atuação conjunta com os serviços de assistência social funcionam adequadamente na promoção da busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola.	3,0	2,6	2,8

Item 2.6	Os canais de comunicação e atuação conjunta com os serviços de saúde funcionam adequadamente na promoção da busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola.	3,0	2,4	2,5
Item 2.7	Os canais de comunicação e atuação conjunta com os serviços de proteção à adolescência e à juventude funcionam adequadamente na promoção da busca ativa da população de 15 a 17 anos fora da escola.	3,0	3,0	3,0

**Fonte:** Relatório de autoavaliação

Tiveram boa avaliação (nota 4), os quesitos relacionados à:

*2.1 – adoção de política e ações específica de busca ativa da população de 15 a 17 anos;*

*2.2 – definição formal e clara quanto às competências dos principais atores envolvidos com a execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa;*

*2.3 – identificação das formas de interdependência e de atuação conjunta entre os diversos atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa; e*

*2.4 - implantação e funcionamento de agenda de reuniões para interlocução entre os diversos atores envolvidos na execução das ações de prevenção à evasão e ao abandono escolar e de busca ativa.* Em todos estes quesitos, a percepção da Secretaria foi mais positiva que a média do Nordeste e do Brasil.

No entanto, quando se trata da comunicação e atuação conjunta com serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude para a busca ativa dos jovens de 15 a 17 anos que estão fora da escola, que envolve a conjugação de esforços além das fronteiras da educação, a percepção da Secretaria não se mostra tão incisiva quanto à adoção de ações neste sentido, atribuindo-se nota 3. Importante ressaltar que no restante do País a análise também se mostrou desfavorável, inclusive com notas, em média, inferiores a 3.

É dever do Estado assegurar a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais.

### **3.3.2.2 Entrevista com a SEDUC**

Acerca dos quesitos que obtiveram uma avaliação não tão positiva, que estão interligados e tratam da busca ativa dos jovens mediante esforço conjugado de órgãos comprometidos com indicadores sociais, foi argumentado que a nota 3 foi atribuída em razão da ausência de regulamentação e da sistematização de reuniões para este fim, muito embora já tenham ocorrido eventos agrupando, além da SEDUC, a Secretaria do Trabalho e Ação Social - STDS, Secretaria da Saúde – SESA e Vice-Governadoria.

Na visão da entrevistada, está sendo construído um arco de parcerias para realização de busca ativa, especialmente, dos jovens que abandonaram a escola durante o ensino fundamental, tentando envolver os serviços acima relacionados. Entretanto, os maiores parceiros são os próprios jovens que hoje estão matriculados no ensino médio, que são exemplos para os que estão fora da escola, auxiliando, assim, o resgate de vizinhos e conhecidos. Esta ação será iniciado em junho próximo.



Quanto ao abandono no ensino médio, ano a ano ele vem reduzindo. Uma ação de grande relevância nesta perspectiva é o *Projeto Professor Diretor de Turma* em funcionamento na rede estadual desde 2008. Este ano, a SEDUC está fortalecendo este projeto para uma ação mais direcionada, principalmente nas escolas que tem maiores índices de abandono. O mais desafiante é o turno da noite em que se concentra maior abandono escolar.

### 3.2.2.3 - Confronto entre as estratégias do PNE e PEE e ações a serem implementadas e setores envolvidos

**QUADRO 7**  
**Comparativo PNE X PEE – Eixo 2**

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
Evasão, abandono e busca ativa	Meta 3	3.9 - promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;	Meta 3	3.1 - identificar as maiores causas da evasão e abandono dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que não estão estudando e promover busca ativa, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social, desenvolvendo mecanismos que estimulem a permanência dos estudantes na escola, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;
		3.13 - implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;		3.8 - reestruturar e implementar a avaliação processual e sistêmica do ensino-aprendizagem, objetivando a melhoria da qualidade do ensino e buscando a redução da repetência e evasão;
				3.20 - implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;

Fonte: Elaboração própria

**QUADRO 8**  
**Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 2**

1.2 Quanto à evasão, abandono e busca ativa (Estratégias 3.1, 3.8 e 3.20 da Meta 3)			
ESTRATÉGIA	RESPONSÁVEIS	FUNDAMENTAÇÃO	AÇÕES
3.1 - identificar as maiores causas da evasão e abandono dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que	SEDUC/ CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da	<ul style="list-style-type: none"> <li>● LDB – LEI Nº 9394/1996</li> <li>● ECA - LEI Nº 8.069/1990</li> <li>● DEC. Nº 30.282/2010</li> <li>● PORTARIA DE MATRÍCULA Nº</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Projeto JOVEM DE FUTURO</li> <li>● reordenamento de rede entre Estado e município no</li> </ul>

<p>não estão estudando e promover busca ativa, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social, desenvolvendo mecanismos que estimulem a permanência dos estudantes na escola, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;</p>	<p>Aprendizagem/ CREDE, SEFOR e Escolas</p>	<p>1112/2015 ● PORTARIAS DE LOTAÇÃO Nº 1169/2015 E Nº 005/2016 ● PPP ● REGIMENTOS ESCOLARES ● CONVÊNIO Nº 001/2012 SEDUC/ INSTITUTO UNIBANCO ● PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO – PORTARIA MEC Nº 1.144/2016 e RESOLUÇÃO FNDE Nº 5/2016 ● TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA Nº26/2011 SEDUC/SEJUS</p>	<p>final e início do ano letivo ● Programa MAIS EDUCAÇÃO ● Projeto Professor Diretor de Turma (PDDT) ● oferta de escolas em tempo integral regular e profissional (urbano e campo) ● oferta de ensino médio em áreas de assentamento, indígenas e quilombola ● oferta de escolarização básica para os privados de liberdade nos centros de medidas socioeducativas</p>
<p>3.8 - reestruturar e implementar a avaliação processual e sistêmica do ensino-aprendizagem, objetivando a melhoria da qualidade do ensino e buscando a redução da repetência e evasão;</p>	<p>SEDUC / COAVE - Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação</p>	<p>● DEC. Nº 30. 282/10 (Art.30, Inciso II e III)</p>	<p>● Planejar e coordenar as ações que integram os sistemas de avaliação nacional, estadual e os realizados por instituições internacionais da educação básica do Ceará. ● estabelecer parcerias com outros órgãos ou instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais para a realização de estudos, pesquisas e avaliações de programas. ● proporcionar apoio técnico aos municípios na área de avaliação e indicadores educacionais. ● desenvolver, em parceria com o ministério de educação. ● disseminar os resultados dos indicadores educacionais, dos estudos e pesquisas e das avaliações realizadas nas diversas instâncias do sistema educacional e sociedade civil ● promover a realização de oficinas de elaboração de itens com professores da educação básica de forma a estruturar o banco estadual de itens mantendo-o permanentemente atualizado. Realizar estudos e avaliações de desempenho acadêmico</p>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• articular, juntamente com as demais coordenadorias da secretaria da educação do estado do Ceará – SEDUC/CE, ações que promovam a utilização dos resultados das avaliações com vistas à elevação do desempenho acadêmico.</li> </ul>
<p><b>3.20</b> - implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão;</p>	<p>/ SEDUC/ CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem/ Diversidade e Inclusão Educacional</p>	<p><b>EDUCAÇÃO, GÊNERO E SEXUALIDADE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• RESOLUÇÃO CNE/CEB Nº 2/2012 (Art. 5º, 6º, 7º, 11, 14)</li> <li>• RESOLUÇÃO CNCD/LGBT Nº 12/2015</li> <li>• LDB (art. 3º)</li> <li>• DCN (arts. 5º, 9º, 16, 20 e 26)</li> <li>• PNEDH, 4º PRINCÍPIO – AÇÕES 9 E 25 - PNE, META 3 - ESTRATÉGIA 3.20 E META 7 – ESTRATÉGIA 7.20</li> <li>• LEI Nº 13.185/2015</li> <li>• LEI Nº 11.340/2010 (art. 8º, inciso V)</li> </ul>	<p><b>EDUCAÇÃO, GÊNERO E SEXUALIDADE:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• oficinas pedagógicas para professores, gestores e alunos sobre as temáticas de gênero e sexualidade</li> <li>• rodas de conversa sobre gênero e diversidade sexual com estudantes da escolas ocupadas durante a greve de professores de 2016</li> <li>• aulões preparatórios para o ENEM com resolução de questões sobre gênero e diversidade sexual</li> </ul>

**Fonte:** Planilha de dados apresentada pela SEDUC

### 3.2.2.4 – Conclusão do Item

Os resultados da pesquisa realizada mediante a aplicação do questionário eletrônico junto à SEDUC evidenciaram aspectos positivos de governança estabelecidos para a implementação do PEE quanto ao Eixo *Evasão, Abandono e Busca Ativa*, refletindo a capacidade dos gestores responsáveis pela política de ensino médio de gerir adequadamente a agenda de ações constantes daquele plano.

A ressalva diz respeito à fragilidade na articulação da SEDUC com outros órgãos públicos responsáveis pela implementação de políticas sociais, indispensável quando se trata de promover o regresso de jovens à escola para conclusão da educação básica. No contexto de alta vulnerabilidade em que se inserem estes jovens, ações não compartilhadas pelas entidades envolvidas tendem a ser pouco efetivas.

A implementação da intersetorialidade entre as políticas públicas de diferentes campos de atuação é essencial ao novo modelo de gestão de políticas sociais, ao potencializar a oferta de serviços públicos e os seus resultados quanto à qualidade de vida dos cidadãos.

Percebe-se, no entanto, que a conscientização sobre a efetividade de ações conjuntas já ocorreu na medida em que se inseriu estratégia específica no PEE para a estruturação de uma rede de integração, inclusive com a inserção das famílias:

**Estratégia 3.1** - identificar as maiores causas da evasão e abandono dos jovens de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos que não estão estudando e promover busca ativa, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social, desenvolvendo mecanismos que estimulem a

permanência dos estudantes na escola, **em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;**

Na visão desta Gerência, a inserção de tal estratégia indicia que a questão será enfrentada muito embora as ações apontadas pela própria SEDUC, em resposta ao Ofício nº 3170/2016 - GAB. PRES. deste Tribunal (vide quadro acima) preveja apenas ações afetas exclusivamente àquela Secretaria.

### 3.3.3 Acompanhamento escolar do aluno – Eixo 3

#### 3.3.3.1 - Autoavaliação

Foram nove itens que buscaram avaliar o nível de acompanhamento escolar dos alunos do ensino médio. As assertivas foram definidas objetivando: 1) avaliar aspectos relacionados a articulação interna e planejamento da secretaria de educação; 2) verificar a existência de estratégias para mitigar problemas de desempenho escolar do aluno; e 3) avaliar aspectos relacionados a frequência dos estudantes.

**QUADRO 9**  
**Notas de avaliação do Eixo 3 – Ceará, Nordeste e Brasil**

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 3		AVALIAÇÃO		
		CEARÁ	NE	BRASIL
Item 3.1	A articulação existente entre a secretaria estadual de educação e as escolas é suficiente para manter as informações atualizadas a respeito da frequência dos alunos.	4,0	4,1	4,3
Item 3.2	Mecanismo sistematizado e formalmente definido na rede de ensino para acompanhamento e monitoramento da frequência escolar dos alunos do Ensino Médio está implantado e funcionando.	4,0	4,4	4,1
Item 3.3	Os resultados desse acompanhamento são utilizados para o planejamento das ações visando à melhoria da frequência escolar.	4,0	4,3	4,0
Item 3.4	Estratégias e instrumentos com a finalidade de reduzir a recorrência de faltas dos alunos estão implantadas e funcionando.	4,0	3,9	3,8
Item 3.5	As ações adotadas têm contribuído para diminuir a recorrência de faltas dos alunos do Ensino Médio.	4,0	4,2	3,6
Item 3.6	A secretaria estadual de educação aplica estratégias que visam a corrigir o desempenho escolar dos alunos, a exemplo de oferecer aulas de reforço em turno complementar e estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do Ensino Médio.	4,0	4,1	3,8
Item 3.7	A rede de ensino oferece aulas de reforço em turno complementar, estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do Ensino Médio.	3,0	4,0	3,6
Item 3.8	Mecanismos de acompanhamento do rendimento escolar do aluno estão implantados e funcionando.	4,0	4,0	4,2
Item 3.9	Estratégias e instrumentos com a finalidade de reduzir problemas de desempenho dos alunos e suas causas estão implantadas e funcionando.	4,0	3,6	3,7

**Fonte:** Elaboração própria

A Secretaria de Educação do Estado do Ceará avaliou positivamente (nota 4) os aspectos relacionados à:

*3.1 - articulação entre a secretaria estadual de educação e as escolas ser suficiente para manter as informações dos alunos atualizadas;*

*3.2 - existência de mecanismos de acompanhamento do rendimento escolar do aluno;*

*3.3 - existência de mecanismo sistematizado e formalmente definido na rede de ensino para acompanhamento e monitoramento da frequência escolar dos alunos;*

3.4 - planejamento das ações visando à melhoria da frequência escolar realizados a partir dos resultados do acompanhamento do aluno;

3.5 - implementação de ações que têm contribuído para diminuir a recorrência de faltas dos alunos do Ensino Médio;

3.6 - aplicação de estratégias visando a correção o desempenho escolar dos alunos, a exemplo de oferecer aulas de reforço em turno complementar e estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do Ensino Médio;

3.8 - aplicação de estratégias visando a correção do desempenho escolar dos alunos;

3.9 - efetiva implantação de estratégias e pleno funcionamento de instrumentos com a finalidade de reduzir problemas de desempenho dos alunos.

Não foi efetivamente avaliada apenas a questão 3.7, que trata da oferta, **pela rede de ensino**, de aulas de reforço em turno complementar, estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do ensino médio, já que a representante da SEDUC se posicionou de forma a não responder nem positivamente nem negativamente (nota 3), sinalizando que as ações adotadas ainda não foram suficientes para surtir os efeitos almejados. Especificamente neste quesito, a nota atribuída situou-se num patamar inferior à média da avaliação regional e do Brasil.

### **3.3.3.2 Entrevista com a SEDUC**

A Nota 3 atribuída a assertiva 3.7, não configura, na percepção da SEDUC, ausência de ações no sentido de oferecer aulas de reforço em turno complementar e estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do Ensino Médio, mas, sim, que a oferta ainda esteja restrita em termos de abrangência de toda a rede de ensino.

A solução encontra-se na ampliação do universo de escolas de **ensino regular** que oferecem tempo integral para atender aos alunos de toda a educação básica, que permitirá a redução da quantidade de reprovações e evasões no Ensino Fundamental, com reflexos diretos no ensino médio. O Programa *Escola Regular em Tempo Integral* tem este objetivo.

Tal iniciativa vai ao encontro da submeta do Plano Nacional de Educação que é “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica”. O plano de governo intitulado “Os Sete Ceará’s” na área da educação apresenta como um de seus objetivos assegurar a todo cidadão uma sólida formação educacional básica e fundamental inclusiva e de qualidade, institucionalizando a escola em tempo integral e modernizando a gestão educacional.

Em 2016, a SEDUC iniciou a implantação do tempo integral em 26 (vinte e seis) escolas estaduais de ensino regular, sendo uma em cada Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE) e duas em cada Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza (SEFOR). Em 2017, a expansão do tempo do aluno na escola começou com turmas da 1ª série do Ensino Médio e a expansão se dará gradualmente para as demais séries e escolas.

A Secretaria está promovendo em 2017 um movimento com foco na aprendizagem liderado pelo próprio Secretário da Educação. Nesta perspectiva, lançou o IDE-Médio, similar ao IDEB, definindo metas para cada escola. Para o acompanhamento do processo definiu dois indicadores para monitoramento mensal e bimestral: frequência de aluno e notas nas

disciplinas. Para este monitoramento criou uma *Sala de Situação* no gabinete do Secretário e em cada CREDE/SEFOR. Esta sala de situação dispara os alertas sobre estes indicadores. Assim, inicia-se o movimento em busca de correção de rota durante o próprio ano letivo.

Outra iniciativa neste sentido é o *Circuito de Gestão*, cuja implementação teve início em março deste ano por meio de uma parceria com o Instituto Unibanco. Se constitui de um conjunto de protocolos de acompanhamento e apoio a cada escola com vistas ao alcance de sua meta, além de um conjunto de formações dos diretores e coordenadores escolares, dos superintendentes (supervisores), coordenadores de CREDE/SEFOR e equipe SEDUC.

O Circuito envolve, no acompanhamento e na tomada de decisão para correção de rota, as diversas instâncias – escola, CREDE/SEFOR e SEDUC.. Neste movimento de foco na aprendizagem, que mobiliza todas as escolas da rede estadual, definiu-se um conjunto de escolas prioritárias, para as quais está sendo disponibilizado um portfólio de ações, entre estas, o reforço escolar ganha destaque.

### **3.3.3.3 - Confronto entre as estratégias do PNE e PEE e ações a serem implementadas e setores envolvidos**

**QUADRO 10  
Comparativo PNE X PEE – Eixo 3**

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
<b>Acompanhamento do aluno</b>	<b>Meta 3</b>	3.5 - manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do (a) aluno (a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade;	<b>Meta 3</b>	3.4 - fortalecer e reformular regionalmente o Programa Mais Educação, bem como ainda criar e apoiar outros programas de atividades complementares escolares, assegurando infraestrutura física adequada e formação dos profissionais, com contrapartida financeira do Governo Estadual, como forma de viabilizar o reforço aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem,

		<p><b>3.8</b> - estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários (as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude;</p>	<p>reduzindo a quantidade de reprovações e evasões no Ensino Fundamental</p>
--	--	---	--

Fonte: Elaboração própria

### QUADRO 11

#### Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 3

1.3 – Quanto ao acompanhamento escolar do aluno. (Estratégia 3.4 da Meta 3)			
ESTRATÉGIA	RESPONSÁVEIS	FUNDAMENTAÇÃO	AÇÕES
<p>3.4 fortalecer e reformular regionalmente o Programa Mais Educação, bem como ainda criar e apoiar outros programas de atividades complementares escolares, assegurando infraestrutura física adequada e formação dos profissionais, com contrapartida financeira do Governo Estadual, como forma de viabilizar o reforço aos alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, reduzindo a quantidade de reprovações e evasões no Ensino Fundamental</p>	<p>SEDUC / CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem/ CREDE, SEFOR e ESCOLAS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa MAIS EDUCAÇÃO – Portaria MEC nº 1.144/2016 e Resolução FNDE Nº 5/2016</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acompanhamento às escolas que desenvolvem o programa por meio da superintendência escolar (CREDE/SEFOR)</li> <li>formação de gestores e coordenadores do programa</li> </ul>

Fonte: Planilha de dados apresentada pela SEDUC

#### 3.3.3.4 – Conclusão do item

A articulação interna e o planejamento das ações pela Secretaria de Educação quanto ao *acompanhamento escolar do aluno* demonstram a boa governança envolvida com o alcance das estratégias relacionadas ao tema e consequentemente ao alcance da Meta 3.

A existência de mecanismo sistematizado e formalmente definido na rede de ensino para acompanhamento e monitoramento da **frequência escolar** dos alunos, positivamente avaliada pela SEDUC, pôde ser corroborada por esta Gerência quando das visitas técnicas realizadas em escolas de ensino médio que compuseram a amostra da auditoria coordenada do ensino médio e depois na fase do monitoramento. De fato há um controle rígido quanto à frequência, especialmente pelo diretor de turma, e um nível muito bom de comunicação com os pais a esse respeito.

A única ressalva diz respeito à oferta de aulas de reforço em turno complementar ou estudos de recuperação para melhoria do desempenho dos alunos do ensino médio (item 3.7), muito embora as demais questões relacionadas ao desempenho escolar tenham sido positivamente avaliadas (nota 4).

No entanto, a SEDUC busca minimizar a fragilidade mediante a ampliação das escolas que oferecem tempo integral como forma de garantir a permanência dos jovens na escola e ampliar as possibilidades de aprendizagem dos alunos. Dados constantes do portal da SEDUC apontam que a partir de 2017, o Ceará passou a contar com 187 Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, cuja matrícula reúne 63,5 mil jovens. Desse total, são 116 Escolas Estaduais de Educação Profissional, em que os alunos fazem ao mesmo tempo o Ensino Médio e um curso técnico, e 71 de Ensino Médio Regular. Com a ampliação, de cada quatro unidades de ensino uma funciona em tempo integral.

A ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas que qualifiquem o processo educacional e melhorem o aprendizado dos alunos é um dos objetivos do *Programa Mais Educação*, cujos fortalecimento e reformulação regional encontram-se estabelecidos na Estratégia 3.4 do PEE. Portanto, as perspectivas para enfrentar os problemas afetos ao desempenho escolar do aluno já fazem parte do planejamento das ações necessárias ao cumprimento da Meta 3.

Apesar de a Coordenadora ter apontado, quando da entrevista realizada em 10/04/2017, apenas o *Programa Escola Regular em Tempo Integral* como sendo o instrumento a ser utilizado para oferecer aula de reforço em turno complementar e estudos de recuperação, este soma-se aos objetivos do *Programa Mais Educação* para a melhoria do desempenho dos alunos do Ensino Médio.

Outrossim, as demais ações citadas quando da entrevista demonstram que o assunto encontra-se em pauta, com ações efetivas a partir de 2017.

### **3.3.4 Política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento (Eixo 4)**

#### **3.3.4.1 - Autoavaliação**

Buscou-se no presente eixo que a Secretaria de Educação analisasse os próprios arranjos institucionais relacionados ao acompanhamento e diagnóstico da avaliação de rendimento das unidades escolares e à melhoria do desempenho daquelas com piores indicadores de rendimento, bem como da alocação de recursos, com a aplicação de 14 (quatorze) questões.



Percebe-se que a autoavaliação apresentou o maior nível de antagonismo entre as respostas, com atribuições de notas 2, 3 e 4 que representam discordância, neutralidade e concordância, respectivamente, o que já indica dissonância entre as ações de governança adotadas voltadas especificamente para as escolas com resultados deficitários.

**QUADRO 12**  
**Notas de avaliação do Eixo 4 – Ceará, Nordeste e Brasil**

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 4		AVALIAÇÃO		
		CEARÁ	NE	BRASIL
Item 4.1	A secretaria estadual de educação possui estratégias de atuação e instrumentos capazes de acompanhar a evolução do rendimento da unidade escolar.	4,0	3,7	4,3
Item 4.2	A secretaria estadual de educação possui instrumentos de identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar.	3,0	3,4	3,5
Item 4.3	A secretaria estadual de educação possui estratégias de atuação voltadas para melhorar o desempenho das unidades escolares com piores rendimentos.	3,0	3,4	3,8
Item 4.4	A secretaria estadual de educação instituiu processo de autoavaliação para as unidades escolares.	3,0	3,9	3,6
Item 4.5	O conselho estadual de educação é envolvido na avaliação do desempenho das unidades escolares.	2,0	2,5	2,9
Item 4.6	O trabalho de supervisão escolar desenvolvido pelas unidades descentralizadas da secretaria estadual de educação contribui no processo de avaliação e melhoria do desempenho das unidades escolares localizadas no seu território.	4,0	3,9	4,0
Item 4.7	Estratégias de atuação que buscam diminuir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional ou estadual, caso esta seja maior que aquela, estão implementadas e funcionando.	4,0	3,6	3,3
Item 4.8	O Plano de Ações Articuladas (PAR), preenchido pela secretaria estadual de educação, com seus eixos, reflete a preocupação com a diminuição das diferenças de rendimento detectadas e suas causas.	4,0	4,4	4,3
Item 4.9	A alocação de recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação prioriza as escolas com piores indicadores de rendimento.	2,0	3,3	3,0
Item 4.10	O Estado possui política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento.	3,0	3,2	2,8
Item 4.11	O Estado possui diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar.	4,0	4,1	4,1
Item 4.12	A distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede baseia-se em critério de priorização relacionado ao rendimento escolar (melhor ou pior rendimento).	2,0	2,0	2,0
Item 4.13	A distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede leva em consideração o diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares.	4,0	3,0	3,0
Item 4.14	O Estado possui critérios de priorização de apoio técnico para as unidades escolares com piores rendimentos.	4,0	3,7	3,3

**Fonte:** Elaboração própria

Foram avaliadas positivamente, nota 4, 50% (cinquenta por cento) das assertivas, relacionadas à:

*4.1 – existência de estratégias de atuação e de instrumentos capazes de acompanhar a evolução do rendimento das unidades escolares;*

*4.6 – contribuição do trabalho de supervisão escolar desenvolvido pelas unidades descentralizadas da secretaria estadual de educação no processo de avaliação e melhoria do desempenho das unidades escolares localizadas no seu território;*

*4.7 – implementação e funcionamento das estratégias de atuação que buscam diminuir a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional ou estadual, caso esta seja maior que aquela;*

*4.8 - O Plano de Ações Articuladas (PAR), preenchido pela secretaria estadual de educação, com seus eixos, reflete a preocupação com a diminuição das diferenças de rendimento detectadas e suas causas;*

*4.11 – existência de diagnóstico atualizado das condições de infraestrutura da rede escolar;*

*4.13 - A distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede de acordo com o diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares; e*

*4.14 – existência de critérios de priorização de apoio técnico para as unidades escolares com piores rendimentos.*

Quatro questões obtiveram nota 3, que seguindo a metodologia adotada pelo TCU, enquadra-se no rol dos resultados negativos pois denota que na percepção da unidade entrevistada as ações relacionadas ao eixo, ainda que existentes, não são prioritárias ou não são suficientes para impactar intensamente no problema focado. Ou seja, se não há uma discordância também não há concordância, mesmo que parcial. São elas:

*4.2 – existência de instrumentos de identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar;*

*4.3 – existência de estratégias de atuação voltadas para melhorar o desempenho das unidades escolares com piores rendimentos;*

*4.4 – institucionalização de processo de autoavaliação para as unidades escolares;*

*4.10 – institucionalização pelo Estado de política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento.*

Observa-se que em termos de região e do País, as análises promovidas pela SEDUC não se mostraram muito discrepantes, situando-se as respectivas médias em torno da nota 3 também.

Ainda foram avaliadas negativamente 3 (três) assertivas para as quais foram atribuídas nota 2.

*4.5 - O conselho estadual de educação é envolvido na avaliação do desempenho das unidades escolares;*

*4.9 - A alocação de recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação prioriza as escolas com piores indicadores de rendimento;*

*4.12 - A distribuição orçamentária e financeira dos recursos do Estado entre as escolas da rede baseia-se em critério de priorização relacionado ao rendimento escolar (melhor ou pior rendimento).*

Infere-se a partir das citadas questões, que o Conselho Estadual de Educação não participa da avaliação de desempenho das escolas e que não há priorização de recursos para as unidades de ensino com piores indicadores de rendimento, muito embora haja priorização de apoio técnico (avaliação do item 4.14). Inclusive, quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, a avaliação da SEDUC segue a tendência das médias da Região Nordeste e do Brasil.

### **3.3.4.2 – Entrevista com a SEDUC**

Segundo a Coordenadora Maria da Conceição Ávila, com a implantação, este ano, do *Circuito de Gestão* nas escolas, será possível a identificação das causas de baixo desempenho

por unidade escolar. Tal instrumento será acompanhado por todas as instâncias envolvidas mediante a utilização de sistema informatizado.

Também em 2017, a Secretaria elegeu 160 (cento e sessenta) escolas prioritárias que receberão uma atenção diferenciada. O trabalho com estas unidades começou com uma reunião do Secretário e todos diretores de escola de ensino médio, quando foram formados alguns grupos que escolheram as prioritárias, mediante os seguintes critérios:

- Levando em consideração os resultados do SPAECE, do ENEM e o rendimento escolar, foram formados 04 (quatro) grupos:
  1. 50 (cinquenta) escolas com maior percentual de alunos no padrão muito crítico em matemática, conforme o SPAECE 2016;
  2. 50 (cinquenta) escolas com maior percentual de alunos no padrão muito crítico em Língua Portuguesa conforme o SPAECE 2016;
  3. 50 (cinquenta) escolas com maior percentual de alunos abaixo de 450 pontos no ENEM 2015;
  4. 50 (cinquenta) escolas com maior taxa de não aprovação (abandono + reprovação) em 2016, conforme dados do SIGE Escola;
- Tendo por referência as metas do IDE-Médio, foram constituídos mais dois grupos:
  5. 50 (cinquenta) escolas com menor linha de base;
  6. 50 (cinquenta) escolas, com matrícula superior a 500 alunos de ensino médio, cuja distância da linha de base para o alcance da meta de 2017 precisam dar os maiores saltos.

Quanto à priorização de recursos para as escolas com piores indicadores de desempenho, acredita-se que, com a definição, este ano, das escolas prioritárias, a secretaria estará disponibilizando um portfólio de ações específicas que envolve a utilização de recursos além do regular, bem como será possível a valorização e incentivo destas escolas.

Asseverou que não houve avanços quanto à institucionalização de processo de autoavaliação para as unidades escolares (item 4.4) e que o envolvimento do Conselho Estadual de Educação na avaliação do desempenho das unidades escolares não ocorre por esta atribuição não se encontrar no rol de suas competências.

### **3.3.4.3 - Confronto entre as estratégias do PNE e PEE e ações a serem implementadas e setores envolvidos**

**QUADRO 13  
Comparativo PNE X PEE – Eixo 4**

EIXO	PNE		PEE	
	META/ ARTS.	ESTRATÉGIA	META/ ARTS.	ESTRATÉGIA
<b>Política para atendimento</b>		<b>7.9</b> - disponibilizar e ampliar acervo literário voltado para o público infanto-juvenil, facilitando o acesso à cultura e incentivo à leitura, contemplando as várias áreas do conhecimento;		7.19 - criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas

<b>a escolas com menor rendimento</b>	<b>Meta 7</b>	<b>7.19 -</b> criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;	<b>Meta 7</b>	em zonas de alta vulnerabilidade;
---------------------------------------	---------------	--	---------------	-----------------------------------

Fonte: Elaboração própria

#### QUADRO 14

##### Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 4

1.4 – Quanto à Política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento (Eixo 4)			
ESTRATÉGIA	RESPONSÁVEIS	FUNDAMENTAÇÃO	AÇÕES
7.19 - criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;	SEDUC/COAVE – Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação; CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem (Áreas de Gestão Escolar, Gestão Pedagógica, Protagonismo Estudantil e Diversidade e Inclusão Educacional); CREDE; e SEFOR.	Decreto Estadual nº 31604/14	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio (IDE-Médio), com projeção de metas para cada escola, visando a redução da desigualdade entre as escolas;</li> <li>• Trabalho diferenciado com as 50 escolas com resultados que requerem mais atenção;</li> <li>• Implementação de ações complementares de preparação dos estudantes para o ENEM;</li> <li>• ENEM não tira Férias;</li> <li>• FDS curtindo o ENEM</li> <li>• aulões de redação, produção e distribuição de material</li> <li>• Matriz de Compromissos do “Cheguei Ensino Médio”;</li> <li>• pactuação com as CREDEs, SEFOR e escolas de compromissos com a melhoria de aprendizagem e a permanência dos alunos no ensino médio.</li> </ul>

Fonte: Planilha de dados apresentada pela SEDUC

#### 3.3.4.4 Conclusão do item

Quanto à política para atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento (Eixo 4), tomando por base as respostas da própria SEDUC ao questionário, restaria claro que as ações mereceriam um aprimoramento por parte daquela Secretaria, considerando que transpareceu que não havia muita convicção quanto à eficácia dos instrumentos de identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar e das estratégias de atuação voltadas para melhorar a performance destas unidades, como também à adoção de procedimento de autoavaliação nas escolas.

Ocorre que, na entrevista realizada foi apresentada uma série de ações a serem iniciadas a partir de 2017 que demonstram que a questão vem sendo enfrentada com firmeza, corroborando com o entendimento desta Gerência, anteriormente externado, que o momento da aplicação do questionário foi desfavorável no caso do Estado do Ceará tendo em vista que o PEE havia sido recentemente aprovado.

Além disto, torna-se imperioso destacar que a Secretaria reconhece as suas fragilidades quanto à necessidade de priorização das escolas que apresentam resultados de rendimento desfavoráveis na medida em que adotou estratégia específica para este fim, seguindo, inclusive, a estratégia similar constante do PNE:

7.19 - criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, como IDEB, SPAECE e ENEM, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;

A implementação da referida estratégia encontra-se ao encargo da COAVE – Coordenadoria de Avaliação e Acompanhamento da Educação em parceria com a CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem, unidades da SEDUC, e as ações a serem implementadas demonstram cabalmente a preocupação em buscar a equidade nos indicadores de desempenho na rede estadual.

Quanto ao apoio financeiro, a autoavaliação refletiu a situação que ocorria antes do início da implementação do PEE, qual seja, ainda não havia: a) distribuição orçamentária e financeira dos recursos baseada em critério de priorização relacionado ao rendimento escolar (melhor ou pior rendimento); e b) priorização na alocação dos recursos financeiros à disposição da secretaria estadual de educação para as escolas com piores indicadores de rendimento, apesar de levar-se em consideração o diagnóstico de infraestrutura das unidades escolares na fixação dos orçamentos, revelando-se um contrassenso na medida em que tanto este aspecto como as desigualdades de performance em relação aos resultados de aprendizagem deveriam canalizar o aporte de recursos.

Mas, com a definição das escolas prioritárias em função dos piores rendimentos, o panorama desfavorável deverá ser revertido, segundo a visão da Coordenadora, não obstante não haja estratégias específicas no PEE para estas deficiências, merecendo da SEDUC uma maior atenção. Em verdade, em termos nacionais a questão tem que ser revista urgentemente, conforme retrata a média das avaliações da Região Nordeste e do Brasil.

A ressalva se mantém, entretanto, quanto ao Estado não adotar política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento.

### **3.3.5 Funcionamento e o nível de maturidade dos arranjos institucionais previstos nos artigos 7º a 11 da Lei 13.005/2014 (Eixo 5)**

#### **3.3.5.1 - Autoavaliação**

A implementação das estratégias do Plano Nacional de Educação - PNE, assim como dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, impõe a definição e implantação de arranjos institucionais, que nada mais são que mecanismos adotados por cada ente federativo, condizentes com as diretrizes fixadas, com o intuito de garantir o atingimento das metas estabelecidas. A análise ora empreendida não se atém somente a Meta 3 mas ao conjunto delas

e das respectivas estratégias.

A Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE para o decênio de 2014 a 2024, trouxe nos seus artigos 7º a 11 uma série de arranjos que são a base para a sua efetiva implementação: 1) regime de colaboração entre os entes federados; 2) planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal em consonância com o PNE; 3) aprovação de leis estaduais, municipais e distrital disciplinando a gestão democrática da educação pública; 4) PPA, LDO e LOA formulados de forma a assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os planos de educação; e 5) implantação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, coordenado pela União.

Destaca-se que a diretriz nacional foca muito na cooperação entre os entes como condição imprescindível para o êxito do planejamento educacional e para tanto prevê a instalação de instâncias permanentes de negociação, uma envolvendo União, estados, Distrito Federal e municípios e outra, no âmbito de cada estado, envolvendo o estado e os respectivos municípios.

Na mesma linha, a Lei nº 16.025/2016, que aprovou o Plano Estadual de Educação, contém os arranjos institucionais, que seguem as mesmas ações, estruturas e mecanismos previstos no plano nacional, guardadas as devidas proporções.

Compuseram o eixo 23 (vinte e três) assertivas:

**QUADRO 15**  
**Notas de avaliação do Eixo 5 – Ceará, Nordeste e Brasil**

DESCRIÇÃO DO ITEM - EIXO 5		AVALIAÇÃO		
		CEARÁ	NE	BRASIL
Item 5.1	O Plano Estadual de Educação (PEE) está em total consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE).	5,0	5,0	4,7
Item 5.2	Existe colaboração entre os entes federados visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do Plano Nacional de Educação.	4,0	4,4	4,4
Item 5.3	As ações governamentais adotadas para o alcance das metas relacionadas ao Ensino Médio (meta correspondente a Meta 3 do PNE) previstas no Plano de Educação são adequadas e suficientes.	4,0	4,3	3,7
Item 5.4	O Estado criou mecanismos para acompanhamento da consecução da meta relativa ao Ensino Médio (meta correspondente a Meta 3 do PNE) (As estratégias definidas no Plano Estadual de Educação-PEE estão complementadas por mecanismos locais de coordenação e colaboração recíprocas.)	3,0	3,1	3,5
Item 5.5	Mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas do Plano Estadual de Educação (PEE) está implantada e funcionando.	4,0	3,4	3,6
Item 5.6	Mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas dos planos municipais de educação (PME) está implantado e funcionando.	3,0	3,8	3,7
Item 5.7	O regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade está implantada e funcionando.	4,0	3,7	3,4
Item 5.8	O Estado é membro de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas previstas e a implementação das estratégias objeto do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação	0,0	4,2	4,4

	(PEE).			
Item 5.9	O Estado estabeleceu no seu Plano Estadual de Educação estratégias que assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais.	4,0	4,7	4,6
Item 5.10	O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (Em referência a estratégia 3.7 do PNE).	4,0	4,7	4,7
Item 5.11	O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. (Em referência a estratégia 3.7 do PNE e Meta 4 do PNE)	4,0	4,6	4,8
Item 5.12	O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que promovam a articulação entre o estado e seus municípios na implementação das políticas educacionais.	4,0	4,6	4,5
Item 5.13	O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que promovam a articulação entre o estado e a União na implementação das políticas educacionais.	4,0	4,6	4,6
Item 5.14	A participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil no processo de elaboração e adequação do Plano de Educação do Estado foi ampla.	4,0	4,7	4,8
Item 5.15	Lei específica disciplinando a gestão democrática da educação pública no âmbito do estado foi promulgada.	3,0	4,3	4,1
Item 5.16	As leis orçamentárias asseguram dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Estadual de Educação (PEE).	4,0	3,9	3,3
Item 5.17	Os recursos orçamentários alocados ao Ensino Médio são executados de acordo com o montante previsto.	4,0	4,0	3,7
Item 5.18	Os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados para orientar as políticas públicas relativas ao Ensino Médio (Art. 11 da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE).	4,0	4,3	4,3
Item 5.19	Indicadores de rendimento escolar para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio como previsto no artigo 11 §1º I da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE – ou art. contraparte do Plano Estadual de Educação, foram desenvolvidos e implementados.	4,0	4,0	3,6
Item 5.20	Indicadores de avaliação institucional para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º II da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE – ou contraparte do Plano Estadual de Educação) foram desenvolvidos e implementados.	3,0	3,7	3,4
Item 5.21	Os indicadores de rendimento escolar do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º I da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou contraparte do Plano Estadual de Educação).	4,0	4,0	4,2
Item 5.22	Os indicadores de avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º II da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou art. contraparte do Plano Estadual de Educação).	4,0	4,1	3,9
Item 5.23	O Estado possui sistema próprio de avaliação do rendimento escolar compatível com a metodologia do sistema nacional.	5,0	4,0	3,8

**Fonte:** Elaboração própria

As respostas apresentadas pela SEDUC para o eixo indicam que a maioria das questões, 18 (dezoito) de 23 (vinte e três), obtiveram avaliação positiva (notas 4 e 5).

A concordância plena (nota 5) foi atribuída a 2 (dois) quesitos:

*5.1 - O Plano Estadual de Educação (PEE) está em total consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE);*

*5.23 - O Estado possui sistema próprio de avaliação do rendimento escolar compatível com a metodologia do sistema nacional.*

Esta unidade técnica corrobora a assertiva de que o PEE encontra-se em total consonância com o PNE considerando que a comparação foi objeto de estudo quando da participação no treinamento à distância promovido pelo TCU. Inclusive as metas estabelecidas no plano estadual reproduziram na íntegra aquelas constantes do plano nacional, acrescentando-se mais uma.

Com nota 4, foram avaliadas 16 (dezesesseis) itens:

*5.2 - Existe colaboração entre os entes federados visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias do Plano Nacional de Educação;*

*5.3 - As ações governamentais adotadas para o alcance das metas relacionadas ao Ensino Médio (meta correspondente a Meta 3 do PNE) previstas no Plano de Educação são adequadas e suficientes;*

*5.5 - Mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas do Plano Estadual de Educação (PEE) está implantada e funcionando;*

*5.7 - O regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade está implantada e funcionando;*

*5.9 - O Estado estabeleceu no seu Plano Estadual de Educação estratégias que assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;*

*5.10 - O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural (Em referência a estratégia 3.7 do PNE);*

*5.11 - O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades. (Em referência a estratégia 3.7 do PNE e Meta 4 do PNE);*

*5.12 - O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que promovam a articulação entre o estado e seus municípios na implementação das políticas educacionais;*

*5.13 - O Estado estabeleceu no Plano Estadual de Educação estratégias que promovam a articulação entre o estado e a União na implementação das políticas educacionais;*

*5.14 - A participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil no processo de elaboração e adequação do Plano de Educação do Estado foi ampla;*

*5.16 – As leis orçamentárias asseguram dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do Plano Estadual de Educação (PEE);*

*5.17 – Os recursos orçamentários alocados ao Ensino Médio são executados de acordo com o montante previsto;*

*5.18 – Os dados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados*



*para orientar as políticas públicas relativas ao Ensino Médio (Art. 11 da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE);*

*5.19 - Indicadores de rendimento escolar para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio como previsto no artigo 11 §1º I da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE – ou art. contraparte do Plano Estadual de Educação, foram desenvolvidos e implementados;*

*5.21 - Os indicadores de rendimento escolar do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º I da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou contraparte do Plano Estadual de Educação);*

*5.22 - Os indicadores de avaliação institucional do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são utilizados como fonte de informação para avaliação da qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º II da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE ou art. contraparte do Plano Estadual de Educação).*

Os pontos mais críticos do Eixo, que dentro do contexto foram avaliados com a nota 3, dizem respeito à:

*5.4 - O Estado criou mecanismos para acompanhamento da consecução da meta relativa ao Ensino Médio (meta correspondente a Meta 3 do PNE) (As estratégias definidas no Plano Estadual de Educação-PEE estão complementadas por mecanismos locais de coordenação e colaboração recíprocas.)*

*5.6 - Mecanismo para o acompanhamento local da consecução das metas dos planos municipais de educação (PME) está implantado e funcionando.*

*5.15 - Lei específica disciplinando a gestão democrática da educação pública no âmbito do estado foi promulgada.*

*5.20 - Indicadores de avaliação institucional para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio (Art. 11 §1º II da Lei 13.005 de 25/06/14-PNE – ou contraparte do Plano Estadual de Educação) foram desenvolvidos e implementados.*

Deixou de ser avaliado um item pela representante da SEDUC:

*5.8 - O Estado é membro de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para o alcance das metas previstas e a implementação das estratégias objeto do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Plano Estadual de Educação (PEE).*

### **3.3.5.2 – Entrevista com a SEDUC**

Conforme metodologia estabelecida para todos os itens, a entrevista centrou-se nas assertivas que obtiveram nota igual ou inferior a 3, que a rigor refletem discordância em relação ao questionamento central da assertiva avaliada, em maior ou menor grau, ainda que a nota 3, no sentido literal, corresponda a “nem concordo e nem discordo”.

De início foi destacado pela entrevistada que entre a resposta ao questionário eletrônico, em novembro/2016, e a entrevista presencial na SEDUC, em abril/2017, houve consideráveis avanços em relação às assertivas que obtiveram a nota 3, especialmente quanto aos itens 5.4, 5.15 e 5.20, a seguir relatados, e que alguns quesitos seriam melhor avaliados pela COPED - Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais, setor que efetivamente promove o acompanhamento e monitoramento do PEE, conforme as competências delineadas no art. 13 do

Decreto Estadual nº 30.282/2010, que aprovou a estrutura organizacional da SEDUC.

Quanto ao Estado ter criado mecanismos para acompanhamento da consecução da meta do PEE relativa ao Ensino Médio, foi argumentado que a SEDUC utiliza-se da plataforma *Observatório do PNE*, instituído pelo MEC, já que também são disponibilizadas informações e indicadores da Educação no nível de estados e municípios.

Mencionou-se, ainda, a implantação de uma *Sala de Interação*, ainda em andamento, que permitirá um acompanhamento sistemático de indicadores diretamente afetos ao PEE.

Quanto à aprovação de lei estadual disciplinando a gestão democrática da educação pública que, conforme estabelecido no art. 9º da Lei Federal nº 13.005/2014, deveria ter sido aprovada no prazo de 2 (dois) anos contados da sua publicação, foi informado que o processo encontra-se em andamento, tendo sido iniciado em 2016 tão logo houve a aprovação do PEE. No entanto, o Estado já possui lei que disciplina a eleição direta de diretor escolar, que é um dos importantes mecanismos de gestão democrática da educação pública na rede estadual.

Acerca da adoção de Indicadores de avaliação institucional para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio (item 5.20), foi criado o IDE-Médio – Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio, com a definição de uma linha de base e de metas para cada escola.

Por fim, a entrevistada não tinha a informação quanto ao Estado ser membro de instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para implementação do PNE. Mas assegurou que a SEDUC, por meio do Secretário, integra o CONSED – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação no qual são feitas apresentações e discussões pelos órgãos responsáveis sobre o monitoramento do PEE.

No que diz respeito ao acompanhamento da execução dos planos municipais de educação (item 5.6), foi respondido que tal ação estaria sob a responsabilidade da COPEM – Coordenadoria de Cooperação com os Municípios. A nota 3 foi atribuída em razão da entrevistada pertencer à Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem e por este motivo não poderia opinar com precisão.

### **3.3.5.3 - Confronto entre as estratégias do PNE e PEE e ações a serem implementadas e setores envolvidos**

**QUADRO 16  
Comparativo PNE X PEE – Eixo 5**

EIXO	PNE		PEE	
	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA	METAS/ ARTS.	ESTRATÉGIA
	Art. 5º, I a IV, da Lei nº 13.005/2014	Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PNE.	Art. 4º, I a VIII, da Lei nº 16.025/2016	Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PEE.
	Art. 5º, §1º, I, da Lei nº 13.005/2014	Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet.	Art. 4º, §1º, I, da Lei nº 16.025/2016	Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações.

<b>Nível de maturação dos arranjos institucionais</b>	art. 5º, §1º, II, da Lei nº 13.005/2014	Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.	Art. 4º, §1º, II, da Lei nº 16.025/2016	Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas.
	art. 5º, §1º, III, da Lei nº 13.005/2014	Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.	Art. 4º, §1º, III, da Lei nº 16.025/2016	Analisar e propor estratégias de investimento público em educação para atender o cumprimento das metas do PEE.
	art. 5º, §3º, da Lei nº 13.005/2014	Avaliar, no quarto ano de vigência do PNE, a meta progressiva do investimento público em educação, que poderá ser ampliada por meio de lei.	-	-
	-	-	Art. 4º, §1º, IV, da Lei nº 16.025/2016	Assegurar, aos alunos inseridos neste PEE, a ascensão ao ano subsequente, exclusivamente, mediante critério meritocrático e de desempenho.
	art. 6º, da Lei nº 13.005/2014	Realizar pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.	Art. 6º, da Lei nº 16.025/2016	Promover, em colaboração com municípios e União, pelo menos duas conferências estaduais de educação até o ano de 2024, com intervalo de quatro anos entre elas.
	art. 6º, §1º, i, da Lei 13.005/2014	Acompanhar a execução do PNE e o cumprimento de suas metas.	-	-
	art. 6º, §1º, II, da Lei nº 13.005/2014	Promover a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais e municipais que as precedem.	-	-
	-	-	Art. 6º, §2º, da Lei nº 16.025/2016	Disponibilizar no sítio eletrônico do Estado do Ceará, as datas das conferências estaduais, em ambiente de fácil acesso e publicadas com antecedência de 30 (trinta) dias.
	art. 7º, §3º, da Lei 13.005/2014	Criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais de educação.	-	-

	art. 7º, §6º, da Lei nº 13.005/2014	Criar instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.	Art. 7º, da Lei nº 16.025/2016	Manter regime de colaboração com a participação da União para implemento das metas e estratégias do PEE, compartilhando responsabilidades e instituindo instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre gestores municipais e estaduais de educação.
	art. 7º, §7º, da Lei nº 13.005/2014	Criar instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação entre Estado e os respectivos Municípios		
	art. 8º da Lei 13.005/2014	Adequar os Planos de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao PNE	-	-
	-	-	Art. 7º, §1º, da Lei nº 16.025/2016	Divulgar, em colaboração com os municípios, o PEE e a progressiva implementação das estratégias para a concretização das metas constantes do anexo único da Lei.
	Art. 8º, §2º, da Lei nº 13.005/2014	Garantir a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Art. 9º, § único, da Lei nº 16.025/2016	Garantir a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração do próximo PEE.
	Art. 9º da Lei nº 13.005/2014	Aprovar leis, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	-	-
	art. 10 da Lei 13.005/2014	Formular o PPA, a LDO e a LOA, nos Estado, no Distrito Federal e nos Municípios de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.	-	-

	Art. 11 da Lei 13.005/2014	Constituir fonte de informação para avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação de políticas públicas.	-	-
	Art. 12 da lei 13.005/2014	Construir e divulgar, com periodicidade máxima de 2 anos, (a) indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; e (b) indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes	-	-
	Art. 12 da lei 13.005/2014	Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.	Art. 13 da Lei nº 16.025/2016	Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PEE, o Poder Executivo encaminhará a Assembleia Legislativa, o projeto de lei referente ao Plano Estadual de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.
	Art. 13 da Lei 13.005/2014	Instituir, no prazo de dois anos de publicação do PNE, do Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.	Art. 11 da Lei nº 16.025/2016	Atualizar, no prazo de 2 anos, o sistema Educacional de Educação, em regime de colaboração com a União e municípios, de acordo com a Lei 13.005/2014.

**Fonte:** Elaboração própria

O quadro abaixo difere-se do padrão estabelecido nos itens anteriores em razão da própria natureza das informações. Os arranjos institucionais encontram-se delineados no próprio texto das leis que aprovaram o PNE e o PEE, relacionando, abaixo, os setores responsáveis pela implementação de cada um deles.

**QUADRO 17**  
**Detalhamento das Estratégias do PEE relacionadas ao Eixo 5**

<b>ARRANJOS</b>	<b>RESPONSÁVEIS</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO</b>
Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PEE.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, Inciso Iv
Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações.	SEDUC / COPED - Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PEE.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, Inciso Iv
Analisar e propor estratégias de investimento público em educação para atender o cumprimento das metas do PEE.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Assegurar, aos alunos inseridos neste PEE, a ascensão ao ano subsequente, exclusivamente, mediante critério meritocrático e de desempenho.	SEDUC / CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem; CREDE; SEFOR e Escolas; SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	- LDB (Art. 4º, 24) - DEC. Nº 30.282/2010 - DEC. Nº 31.221/2013 - PLANO PLURIANUAL 2016/2019 - PEE - PME
Promover, em colaboração com municípios e União, pelo menos duas conferências estaduais de educação até o ano de 2024, com intervalo de quatro anos entre elas.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Disponibilizar no sítio eletrônico do Estado do Ceará, as datas das conferências estaduais, em ambiente de fácil acesso e publicadas com antecedência de 30 (trinta) dias.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Manter regime de colaboração com a participação da União para implementação das metas e estratégias do PEE, compartilhando responsabilidades e instituindo instância permanente de negociação, cooperação e pactuação entre gestores municipais e estaduais de educação.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Divulgar, em colaboração com os municípios, o PEE e a progressiva implementação das estratégias para a concretização das metas constantes do anexo único da Lei.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso IV
Garantir a participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil na elaboração do próximo PEE.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso II
Atualizar, no prazo de 2 anos, o sistema Educacional de Educação, em regime de colaboração com a União e municípios, de acordo com a Lei 13.005/2014.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais)	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso I
Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PEE, o Poder Executivo encaminhará a Assembleia Legislativa, o projeto de lei referente ao Plano Estadual de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.	SEDUC / COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais)	Decreto Estadual nº 30.282/10 Art.13, inciso II

**Fonte:** Planilha de dados apresentada pela SEDUC

### **3.3.5.4 – Conclusão do item**

Como o eixo temático em discussão refere-se aos arranjos institucionais adotados pela unidade federativa para a implementação do PNE e do Plano Estadual de Educação, ampliou-se a abrangência das assertivas e, deste modo, a percepção externada nas respostas ao questionário (itens P46 a P68) deveria espelhar a visão sistêmica da Secretaria e não apenas de uma de suas coordenadorias, no caso a CODEA - Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem.

Inclusive isto foi ressaltado no Ofício nº 3170/2016 GAB.PRES, que solicitou ao Secretário da Educação, na qualidade de gestor responsável pelo gerenciamento da política de ensino médio no Estado, que os itens do questionário fossem discutidos com outros gestores interessados, de modo a registrar uma percepção mais ampla da situação de cada item.

Ademais, a própria SEDUC apontou a COPED – Coordenadoria de Planejamento e Políticas Educacionais como responsável pela implantação dos diversos arranjos institucionais constantes do PEE e que, por este motivo, estaria mais apta a discernir sobre as assertivas que compõem o presente eixo temático, o que prejudicou a avaliação.

Durante a entrevista, não restou clara a interação que deverá existir entre as diversas unidades operacionais que integram a SEDUC. É fundamental que o regime de colaboração permeie também o ambiente interno da Secretaria, respeitando-se o campo de governabilidade de cada setor, como condição à otimização das ações, já que as estratégias previstas no PEE tendem a afetar mais de uma meta, sob pena de sobreposição de ações e perda de efetividade.

Em termos de planejamento, transparece que a SEDUC até previu a colaboração entre os seus setores. É o que se depreende das informações prestadas à requisição contida no Ofício nº 0358/2017 - GAB. PRES quanto aos responsáveis pela implementação de cada estratégia, reproduzidas ao longo do presente capítulo. No entanto, na implementação das ações isto não vem ocorrendo.

Tal fato torna-se aparente na avaliação da assertiva P53, que trata da participação do Estado na instância de negociação e cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, na qual a responsável pelo questionário preferiu não opinar.

Trata-se de um questionamento em que, à princípio, caberia apenas uma resposta positiva ou negativa (nota 5 ou 1) pois se refere ao Estado ser membro ou não da instância de negociação. A não atribuição de nota pode refletir que o Ceará pode estar formalmente inserido mas não participar de forma atuante, denotando fragilidade quanto a este aspecto. Ainda a respeito, causa espécie o fato de a média regional e nacional, 4,2 e 4,4, respectivamente, indicar uma avaliação positiva pelos outros estados.

A respeito vale ressaltar que a SEDUC analisou positivamente (nota 4) as demais questões que dizem respeito ao regime de colaboração entre as unidades da federação para alcance das metas do PNE, quais sejam, itens 5.2, 5.7, 5.12 e 5.13. É contraditório, por exemplo, que a Secretaria concorde que há cooperação para a implementação das estratégias do plano nacional e que o Plano Estadual de Educação estabeleceu estratégias que promovam a articulação entre o Estado e seus municípios e entre o Estado e a União na implementação das políticas educacionais e ao mesmo tempo não opinar quanto à participação na instância de negociação.

Ademais, a participação do Estado em instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios é obrigatória considerando que a própria lei previu a sua criação como condição para a implementação do PNE, como também, para o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estado e respectivos Municípios, previu a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado (Art. 7º, §§6º e 7º).

Também soa contraditório que o Estado tenha apoiado os municípios na formulação ou adequação dos planos municipais, como outrora foi avaliado, ao passo em que **não** há concordância quanto à adoção de mecanismos para acompanhamento local da consecução das metas de cada município, o que comprometeria o alcance dos objetivos constantes do PEE.

Ora, se a elaboração dos planos exigiu, em cada esfera, mobilização dos diversos atores envolvidos, a execução e o monitoramento também demandam envolvimento e participação de todos. É necessário dar continuidade à mobilização da sociedade civil e da comunidade educativa para implementar as metas e atingir os objetivos constantes de seus planos, como forma de atingir as metas estaduais e nacionais.

Importante ressaltar, por fim, que a adoção de mecanismos próprios de acompanhamento dos indicadores afetos ao ensino médio, que retratem as peculiaridades locais, mostra-se fundamental na busca da dinamização dos planos, evitando-se que estes sejam meros instrumentos formais de planejamento. Até mesmo o Observatório do PNE, utilizado no âmbito federal, se ressentiu de indicadores importantes. Ademais, trata-se de mandamento legal uma vez que o art. 7º, §3º da Lei nº 13.005/2014 determina que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das Metas do PNE.

A ausência de mecanismos próprios de monitoramento poderá provocar um distanciamento dos objetivos estratégicos dos planos e ao final caberá apenas apontar as fragilidades que impediram alcançar os resultados esperados



#### 4. CONCLUSÃO

A ação de fiscalização em questão é oriunda do Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Tribunal de Contas da União, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa, publicado no Diário Oficial da União de 18/07/2016, dando continuidade e complementando a auditoria coordenada do ensino médio realizada em 2013/2014.

Objetivou substancialmente examinar estratégias relacionadas ao alcance da Meta 3 do atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), instituído pela Lei 13.005/2014, que prevê a universalização do atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos.

Considerando que o estabelecimento de Plano Nacional de Educação, de duração decenal, busca articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (CF, art. 214), o **objetivo geral do presente trabalho centrou-se em minuciar a Meta 3 do PNE e as estratégias adotadas pela União e pelos demais entes federados para implementação da referida meta.**

A Meta 3 enquadra-se no contexto das metas estruturantes do PNE, que buscam a garantia do direito à educação básica (ensino infantil, fundamental e médio) com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais:

***Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).***

A referida meta exprime o esforço que as três esferas de governo deverão dispender para corrigir dois graves problemas que afetam os jovens de 15 a 17 anos na questão educacional, quais sejam: 1) **jovem fora da escola**, a ser combatido pela submeta *universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos*; e 2) **jovem na sala de aula, mas estudando na etapa anterior**, a ser enfrentado pela submeta *elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)*.

Dados do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira apontam que, em 2014 (linha de base), **83,8%** dos jovens nessa faixa etária estavam frequentando a escola ou havia concluído a educação básica no Brasil, com grandes variações entre as unidades da Federação. Universalizar significa garantir o atendimento educacional para todos, ou seja, para 100% do público-alvo.

A distorção idade-série é a proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar, sendo que no sistema educacional brasileiro o jovem deve ingressar no 1º ano do ensino médio com 15 anos e concluir aos 18 anos.

O INEP calculou em **65,7%** a taxa líquida de matrícula no ensino médio em 2014. Soma-se a este, outro índice importante avaliado por aquela instituto, que se refere à taxa de conclusão do ensino médio por jovens de 19 anos, que em 2014 situava-se em torno de 56,7%, retratando a distorção.

Foram estabelecidas 20 (vinte) estratégias para o Governo Federal alcançar a Meta 3 do PNE, mas a Lei 13.005/2014 trouxe a obrigatoriedade de os demais entes federados elaborarem ou adequarem seus planos em consonância com o texto nacional (art. 8º).

O Plano Estadual de Educação foi aprovado pela Lei nº 16.025/2016, de 30/05/2016, para o período 2016/2024, que replicou na íntegra a Meta 3 do PNE, inclusive quanto aos prazos e percentuais estabelecidos, adotando para tal um total de 21 (vinte e uma) estratégias.

Como linha de averiguação, selecionou-se no âmbito da presente fiscalização coordenada alguns eixos que afetam diretamente o atingimento das duas submetas (taxa de atendimento e taxa líquida de matrícula): a) acesso e dimensionamento da oferta de vagas; b) evasão, abandono e busca ativa; c) acompanhamento do aluno; d) atendimento às escolas com piores rendimentos; e e) arranjos institucionais para a implementação do plano de educação.

Coube a este Tribunal avaliar a Secretaria de Educação do Estado do Ceará quanto ao nível de governança comprometido com o alcance da Meta 3, a partir da seguinte questão:

***O órgão estadual responsável pela condução da política de educação dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual de educação no que tange ao ensino médio?***

O levantamento foi o instrumento de fiscalização utilizado na abordagem para avaliar se os arranjos institucionais, as ações previstas, as responsabilidades imputadas aos agentes, o comprometimento da equipe, as relações entre as estruturas e setores envolvidos e o nível de acompanhamento e monitoramento dão suporte para a implementação das estratégias e alcance da citada meta nacional.

Não se trata, pois, de apontar impropriedades ou irregularidades até porque o PEE foi aprovado há menos de 1 (um) ano, mas contribuir com a adequação de rotinas planejadas, se for o caso, e para o êxito da atividade governamental. Muitas vezes as ações de controle apresentam-se extemporâneas na medida em que somente ocorrem quando da conclusão dos projetos governamentais, restando apenas apontar os problemas que impediram o alcance dos resultados esperados.

Frisa-se que o trabalho desenvolveu-se primordialmente a partir da autoavaliação promovida pelos próprios órgãos responsáveis pela política educacional em cada ente da Federação mediante aplicação de questionário eletrônico elaborado pelo TCU e, subsidiariamente, utilizou-se informações adicionais requisitadas por cada TC, bem como em entrevista realizada com a responsável por responder o questionário.

Portanto, os resultados, que são baseados em informações declaradas pela unidade jurisdicionada, revelaram, quanto ao objetivo geral do presente trabalho, que **a SEDUC dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e**

**à implementação das estratégias relacionadas ao ensino médio previstas no PNE e PEE até 2024.** Tal ilação baseia-se nas seguintes conclusões:

1) O Estado do Ceará participou ativamente da elaboração do PNE e, posteriormente, do seu próprio plano e dos planos municipais, sempre buscando o envolvimento da sociedade mediante a cooperação das instâncias governamentais e demais entidades representativas, com a instauração do Fórum de Discussão do PNE no Ceará, Fórum Estadual de Educação, Movimento “PNE pra Valer”, capacitações e conferências.

2) Do confronto entre as metas do PNE e do PEE, percebe-se claramente que as 20 (vinte) metas do Plano Estadual encontram-se integralmente alinhadas àquelas do Plano Nacional, sempre enaltecendo o regime de cooperação entre União, Estado e seus municípios, tendo sido acrescentada no âmbito estadual mais uma relacionada à educação diferenciada (indígena, quilombolas e de campo).

3) Não há problemas de *acesso/dimensionamento da oferta de vagas* considerando que o número de vagas ociosas seria suficiente para abranger todo o contingente de jovens de 15 a 17 anos que estão fora da escola. Outrossim, as Estratégias 3.19, 3.24, 3.27 e 3.29 da Meta 3 direcionam-se à promoção da equidade na oferta de vagas, em especial nas zonas de maior vulnerabilidade, para os jovens do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e com deficiência. Com relação ao acesso, a CODEA – Coordenadoria de Desenvolvimento da Escola e da Aprendizagem possui o mapeamento dos alunos que estão fora da escola, com dados suficientes e confiáveis para dar suporte ao acompanhamento da meta, com níveis de desagregação que permitam acompanhar a situação por município e por escola.

4) A questão da *evasão, abandono e busca ativa* será enfrentada pelas Estratégias 3.1, 3.8 e 3.20 da Meta 3 do PEE, mediante a identificação das causas, desenvolvimento de mecanismos que estimulem a permanência dos estudantes na escola, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude, bem como com a oferta de escolas em tempo integral regular e profissional. Destaque para o *Projeto Professor Diretor de Turma – PDDT* que permite o acompanhamento direto do aluno como prevenção ao abandono.

5) A melhoria do *acompanhamento escolar do aluno* (frequência e rendimento), faz parte do planejamento da SEDUC ao inserir a Estratégia 3.4, que tem como objetivo viabilizar o reforço aos alunos que apresentam dificuldades no rendimento, reduzindo a quantidade de reprovações e evasões, por meio do *Programa Escola Regular em Tempo Integral*. Almeja-se a ampliação das escolas que oferecem tempo integral como forma de garantir a permanência dos jovens na escola e ampliar as possibilidades de aprendizagem dos alunos.

6) Foram iniciadas em 2017 ações direcionadas ao atendimento a escolas públicas com piores indicadores de rendimento, mediante a implantação do *Circuito de Gestão*, que permitirá a identificação das causas de baixo desempenho por unidade escolar e o acompanhamento por todas as instâncias do sistema educacional estadual, bem como a priorização de 160 (cento e sessenta) escolas, com base em resultados do SPAECE, ENEM e IDE-Médio, que receberão uma atenção diferenciada. A preocupação com as escolas deficitárias foi refletida no PEE com a inserção da Estratégia 7.19, que tem por objetivo criar política de busca da equidade entre as escolas do Estado nos indicadores de desempenho, com especial ênfase às localizadas em zonas de alta vulnerabilidade;

7) Quanto aos *arranjos institucionais previstos no PEE* e que darão suporte à efetiva implementação de suas estratégias, destaca-se: a implantação de uma *Sala de Interação*, que permitirá um acompanhamento sistemático da consecução da meta relativa ao Ensino Médio; a aprovação de lei que disciplina a eleição direta de diretor escolar, importante mecanismo de gestão democrática da educação pública na rede estadual; e a criação do IDE-Médio – Índice de Desenvolvimento do Ensino Médio, com a definição de uma linha de base e de metas para cada escola, indicador de avaliação institucional para avaliar a qualidade da educação do Ensino Médio na rede estadual.

Não obstante as considerações positivas, algumas fragilidades foram observadas e que merecem a devida atenção por parte da SEDUC:

1) Comprometimento do cumprimento da meta quanto à universalização do ensino médio no prazo estabelecido em razão da indefinição de cronograma detalhando marcos e prazos intermediários, com definição de prioridades para cada ano da gestão do plano, indispensável para um bom monitoramento de todo e qualquer projeto.

2) Ausência de articulação com serviços de assistência social, saúde e de proteção à adolescência e à juventude, indispensável quando se trata de promover o regresso de jovens à escola para conclusão da educação básica e necessário para incrementar as ações de busca ativa pelo SEDUC, principalmente, dos que se encontram em situação de alta vulnerabilidade social;

3) Não institucionalização de a) processo de autoavaliação para as unidades escolares, importante ferramenta de discussão interna para reconhecimento das próprias deficiências e promoção das mudanças, bem como de b) política de valorização e incentivo para as escolas que estão superando os piores índices de rendimento;

4) Não inserção do Estado na instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, considerando que a própria lei que aprovou o PNE previu a sua criação como condição para a implementação do PNE (art. 7º, § 6º do PNE);

5) Obrigatoriedade do fortalecimento do regime de colaboração entre o Estado e respectivos municípios, mediante a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação (art. 7º, § 7º do PNE), bem como do acompanhamento da execução dos planos municipais, sob pena de macular o alcance das diretrizes estaduais e nacionais.

6) Inexistência de mecanismos próprios para acompanhamento da evolução local dos indicadores afetos ao ensino médio (Meta 3 do PNE) no âmbito de cada município, afinal o alcance das metas nacionais constantes do PNE nada mais é que o somatório dos esforços e resultados obtidos em cada unidade federativa;

7) Necessidade de uma maior interação entre as diversas unidades operacionais que integram a SEDUC e que estão envolvidas com o alcance das metas constantes do PNE e PEE. É fundamental que o regime de colaboração permeie o ambiente interno da Secretaria, respeitando-se o campo de governabilidade de cada setor, como condição à otimização das ações, sob pena de sobreposição de atividades e perda de efetividade;

8) Necessidade de se prever adequadamente no PPA, LDO e LOA recursos compatíveis para execução das metas do PEE (que são desdobramento do PNE), bem como de

se garantir que o orçamento seja executado conforme previsto (art. 10 do PNE).

Finalizando, torna-se imperioso repisar que a satisfatória avaliação acerca do nível de governança estabelecido pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará quanto à implementação da Meta 3 do PNE, baseada na identificação dos arranjos institucionais definidos que envolvem a clara caracterização de responsabilidades e competências institucionais, **não é por si só garantia do êxito das estratégias e alcance dos resultados do plano nacional.**

Deve-se perseguir a constante mobilização das diversas instâncias envolvidas, incluindo a sociedade civil e toda a comunidade educacional, com a execução, o acompanhamento e o monitoramento das diretrizes, sob pena dos planos de educação tornarem-se meros instrumentos de planejamento fictícios, aprovados apenas com o intuito de cumprir preceitos constitucionais e legais.

Neste sentido, o controle a ser promovido pelos tribunais de contas será de fundamental importância, assim como o controle social, que deverá ser fomentado em cada unidade da Federação, motivo pelo qual se faz necessária a ampla divulgação do presente relatório.

Além disso, espera-se que a SEDUC utilize o diagnóstico para o desenvolvimento de ações com vistas a melhorar a governança e a gestão de recursos afetos à implementação do PNE e PEE.

## **5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO**

Considerando que a fiscalização em tela foi realizada na modalidade de levantamento, uma vez que se destinou avaliar se o órgão estadual responsável pela condução da política de educação dispõe de estruturas e adota boas práticas de governança que dão suporte ao alcance das metas e à implementação de estratégias previstas no PNE e no respectivo plano estadual de educação no que tange ao ensino médio (Meta 3);

Considerando, portanto, que não se trata, ainda, de verificar o nível de implementação das estratégias constantes da Meta 3 do Plano Estadual de Educação até porque a lei que o aprovou data de junho/2016, com vigência até 2024;

Considerando que a presente ação de controle não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades, mas sim identificar fragilidades que poderão ser alvo de investigações futuras;

A Gerência de Avaliação de Políticas Públicas, responsável pela fiscalização em tela, submete os autos à consideração superior, sugerindo:

- 1) Que seja enviada à SEDUC cópia do presente diagnóstico, baseado nas informações declaradas por aquela unidade jurisdicionada, como forma de subsidiar doravante suas ações, sem prejuízo de que seja assinado prazo àquela Secretaria a fim de apresentar as suas considerações acerca do relatório;
- 2) Como forma de propiciar o controle social, seja autorizada a divulgação no sítio eletrônico do Tribunal da autoavaliação promovida pela SEDUC diante da aplicação do questionário eletrônico disponibilizado pelo TCU, bem como do relatório em epígrafe;
- 3) Que sejam considerados os resultados deste levantamento no planejamento de futuras ações de controle desta Gerência;
- 4) Que seja enviada cópia da decisão que vier a ser proferido nestes autos, acompanhado do voto que o fundamentar e do relatório do levantamento ao Tribunal de Contas da União para encaminhamento a sua Secretaria de Controle Externo na Bahia – SECEX/BA, responsável pela coordenação dos trabalhos relacionados à Meta 3 do PNE, nos termos da Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o TCU, ATRICON e IRB, publicado no Diário Oficial da União de 18/7/2016, cuja adesão pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará ocorreu em agosto/2016.

Gerência de Avaliação de Políticas Públicas da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza (CE), 22 de maio de 2017.

Francisco das Chagas Evangelista  
Auxiliar de Controle Externo

Giovanna Augusta Moura Adjafre  
Técnico de Controle Externo

Luiz Gonzaga Dias Neto  
Analista de Controle Externo

Confere:

José Ricardo Moreira Dias  
Gerente de Avaliação de Políticas Públicas